

EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA: CUESTIONES A DEBATIR*

Por

M.^a JOSÉ RODRÍGUEZ PUERTA
Profesora Titular de Derecho Penal
Universidad Autónoma de Barcelona

Revistas@iustel.com

Revista General de Derecho Penal 28 (2017)

RESUMEN: El presente trabajo tiene por objeto examinar de forma crítica las funciones que cumple el Tribunal de Cuentas en el control y supervisión de la actividad económico-financiera de los partidos políticos como condición imprescindible para garantizar una adecuada formación de la opinión pública y electoral, así como para ofrecer información relevante para detectar y evitar conductas irregulares y corruptas. Para ello se examina, con algo de detalle, cuáles son los términos y límites que establecen las leyes sobre financiación electoral y ordinario y cuál es el papel que se atribuye al Tribunal de Cuentas. Una vez descrito el marco legal sobre el que debe actuar el Tribunal de Cuentas se analiza la forma en que éste cumple con la tarea de fiscalización de partidos y fundaciones vinculadas, intentando identificar los déficits y problemas que la misma plantea a la vista también de los estándares fijados a nivel internacional. Se plantean algunas reflexiones sobre el modelo de financiación de los partidos y se aboga por un sistema que permita garantizar el efectivo control de los mismos y la máxima transparencia en materia de financiación. Por último, el trabajo concluye con algunas propuestas de modificación, tanto de la legislación sobre financiación electoral y ordinario como de las competencias y forma en que el Tribunal de Cuentas supervisa el estado financiero de partidos y fundaciones.

PALABRAS CLAVE: Financiación partidos políticos, Tribunal de Cuentas, control de partidos políticos y fundaciones vinculadas, financiación irregular y corrupta, transparencia.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA NORMATIVA ESPAÑOLA RELATIVA A LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS REFORMAS. 1. La Ley Orgánica 5/1985 de Régimen electoral general. 2. La Ley Orgánica 3/1987 sobre financiación de los partidos políticos. 3. La LO 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos. 3.1. La reforma de 2012.3.2. La reforma acometida en 2015 (LO 3/2015).4. Las características del actual modelo de financiación de partidos políticos y fundaciones vinculadas o dependientes. III. LAS COMPETENCIAS DEL TCU EN LA TAREA DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS FUNDACIONES. ANÁLISIS DE SUS RESULTADOS Y DE LOS PROBLEMAS DETECTADOS. 1.Las funciones del TCU en relación a los partidos políticos y fundaciones.2. La imagen de las finanzas de los partidos políticos ofrecida por los informes de fiscalización del TCU. IV. EL MODELO INTERNACIONAL DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

* El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto DER204-52890-R, sobre “Responsabilidad penal y política de los partidos”, concedido por Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO). Retos Investigación, Proyectos I+D+i 2014 correspondientes al Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, y liderado por la Dra. García Arán, Mercedes. Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). 01/01/2015 - 31/12/2017.

POLÍTICOS Y FUNDACIONES VINCULADAS.1. Los estándares internacionales en materia de partidos políticos y su financiación y control. 2. Especial mención del Reglamento n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas como posible marco de referencia. V. PROPUESTAS PARA UN DEBATE.

EXTERNAL CONTROL OF FINANCIAL AND ECONOMIC ACTIVITIES OF POLITICAL PARTIES IN SPAIN: ISSUES UP FOR DEBATE

ABSTRACT: This article aims to critically examine the functions of the Court of Auditors in controlling and supervising the economic and financial activities of political parties. These functions of the Court of Auditors are^o an essential condition to guarantee the appropriate construction of public opinion and voting options, in addition to providing relevant information to detect and prevent irregular and corrupt behavior. For this purpose, the article analyzes the factors and limits established by laws concerned with election campaigns and regular party funding, as well as the role of the Court of Auditors in this regard. After a description of the legal framework, the article will examine the activity of auditing political parties and corresponding foundations tied to them. This will facilitate identifying the deficits and issues involved in auditing, at the same time taking into consideration accepted international standards. Moreover, the current model of party financing will be dealt with, defending the need to guarantee the effective control of political parties and the highest level of funding transparency. Finally, the article suggests modifications to electoral funding legislation as well as to the responsibilities of the Court of Auditors in supervising the financial states of parties and foundations.

KEYWORDS: Political party funding, Court of Auditors, control of political parties and their associated foundations, irregular and corrupt financing, transparency.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es explorar y valorar el papel que cumple el Tribunal de Cuentas (en adelante TCU) en la tarea de control y supervisión de la actividad económico-financiera de los partidos políticos. Para ello, resulta imprescindible conocer cuál es el ámbito sobre el que ejerce sus funciones de control y de qué modo las lleva a cabo puesto que, en gran medida, los resultados de la misma se van a ver condicionados por el “marco legal y de atribuciones” en el que desempeña sus competencias. Cuestión ésta crucial a la vista también de los escándalos de corrupción en los que se han visto implicados algunos de los principales partidos políticos de nuestro país y que ha llevado a cuestionar la operatividad de esta institución de control.

Para llevar a cabo esta tarea es necesario examinar, sucintamente, los motivos que explican el control ejercido por el Estado sobre las formaciones políticas, cómo se justifica y cuáles son sus objetivos. Este tema, como después veremos, resulta clave para delimitar con mayor precisión las funciones que debe cumplir el TCU o el órgano encargado de su control.

En relación a esta cuestión, es necesario recordar que los *partidos políticos son asociaciones privadas (en la mayor parte de los países con relevancia constitucional)*

que cumplen con una función pública trascendental en nuestro sistema democrático, son instrumentos de representación política y de formación de la voluntad popular.

Esta naturaleza “mixta”, de asociación privada y su vez de mecanismos institucionalizados de participación democrática, explica el régimen especial al que se someten. Aunque como asociación disponen de un amplísimo margen de libertad y de autorregulación, como instrumentos de participación política, esenciales en una democracia, deben disponer de un marco legislativo adecuado y acorde con sus obligaciones y capaz de garantizar su cumplimiento. No son órganos del Estado, pero forman parte esencial de la arquitectura constitucional y de la democracia, lo que justifica y explica la necesidad de control y regulación, sin perder de vista, no obstante, su naturaleza de asociación privada y el amplio margen de libertad que ello les confiere.

Este “status” particular del que disfrutaban los partidos políticos los sitúa en un espacio intermedio entre lo privado y lo público. No se someten plenamente a las reglas propias de las asociaciones ni tampoco son tratados como entes públicos, cuentan con una normativa propia en lo relativo a su constitución, funcionamiento y financiación.

El objetivo principal de estas leyes (denominado derecho de partidos) es, esencialmente, como ya se ha indicado, garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones que éstos tienen como instrumentos de participación política. Para ello resultan claves las leyes que se ocupan de la financiación de los partidos políticos puesto que son las que deben garantizar la suficiencia económica de éstos como pieza clave de la democracia, sin olvidar que la distribución de los recursos de los que disponen las formaciones políticas deben también asegurar el carácter leal de la competencia democrática -en términos de pluralismo e igualdad de oportunidades entre los partidos-, la necesaria conexión entre los partidos y la sociedad, la independencia y la transparencia como instrumento de control de la legalidad y garantía de una correcta formación de la opinión pública y la voluntad electoral².

Como indica MOLRLOK, “una buena democracia requiere un sistema de partidos que funcione” y de mecanismos de protección que impidan que el dinero, imprescindible para

² Vid., sobre los objetivos básicos que debe cumplir un modelo de financiación de los partidos vid, por todos, SÁNCHEZ MUÑOZ, OSCAR, “La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 104, 2015, págs. 54 y 55 Disponible en (consultado 26/09/2017): <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=1346&IDA=37434>. Vid también ampliamente sobre este tema, su anterior trabajo. El mismo, “La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, págs. 162 y ss. Disponible en (consultado 6/09/2017): <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=1316&IDA=36868>

su funcionamiento, genere situaciones de desigualdad y de dependencia³. Por ese motivo los partidos deben rendir cuenta de los recursos que reciben no solo públicos sino también privados, en aras a asegurar el efectivo respeto de los principios que deben inspirar su actividad, pluralismo político y estabilidad democrática deben ir de la mano.

Pero los partidos no se controlan a sí mismos, no quieren renunciar a las ventajas competitivas que les brinda el manejo de mayores cantidades de ingresos, de modo que resulta imprescindible, para asegurar el cumplimiento de sus funciones en las condiciones antes indicadas, que el Estado asegure la suficiencia de recursos (sostenibilidad) y ejerza un control sobre los mismos dirigido a garantizar, la independencia de los partidos y el pluralismo político.

Una vez identificados los motivos que justifican el control estatal y su finalidad, trataré a continuación de esclarecer a quién corresponde éste en nuestro país, cuándo se le atribuye y en qué condiciones se realiza el mismo. Cuestiones estas claves para valorar posteriormente los resultados y el efectivo cumplimiento de los objetivos teóricos que el mismo debe perseguir.

II. LA NORMATIVA ESPAÑOLA RELATIVA A LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS REFORMAS

En España la normativa básica⁴ que regula los partidos políticos se encuentra integrada, en la actualidad, por las siguientes leyes: La Constitución, en su art. 6 , la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG) , la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de julio, de Partidos Políticos (LOPP)⁵, y la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos políticos (LOFPP)⁶. Se configura así lo que se denomina el “derecho de partidos” que presenta en nuestro país un perfil propio.

³ Vid. MORLOK, MARTIN, “Dos cuestiones claves en la regulación de los partidos políticos: financiación y democracia interna”, en *Teoría y realidad constitucional*, n.º 35, 2015, pág. 184, 187 y 188.

⁴ Otras leyes establecen también condiciones especiales, distintas y privilegiadas para los partidos políticos, entre otras, cabe citar por la relación directa que guardan con el tema examinado: la Ley de subvenciones y la Ley de transparencia que se refieren a estas formaciones en los arts. 4 y art.3 respectivamente, así como la Legislación tributaria en la que también se contempla un régimen fiscal distinto y más benevolente para las formaciones políticas. Vid sobre esta última cuestión PAJARES MONTOLÍO, EMILIO, “La financiación de los partidos políticos”, en *Eunomia. Revista en cultura de la legalidad*, n.º 11 octubre 2016-marzo 2017, págs. 195 y 196. Disponible en (consultado 26/09/2017): <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/viewFile/3287/1948>

⁵ La última modificación de dicha ley se lleva a cabo también en 2015 (LO 3/2015), en esa fecha se reforman los arts. 1, 3, 4, 6 a 10, 13 y la disposición derogatoria única y se añaden los arts. 9 bis, 12 bis y la disposición adicional 4.

⁶ La citada Ley ha sido objeto de reforma desde su aprobación en dos ocasiones. La primera en 2012 (LO 5/2012, de 22 de octubre) a resultas de la misma se modifican los arts. 4 , 5, 14 a 18 , y

Para situar el origen de la atribución al TCU de la función fiscalizadora de las cuentas de los partidos políticos hay que remontarse a la historia reciente de los partidos. Tal y como señala MAROTO et al. la legislación en materia de partidos políticos y su financiación es relativamente joven en nuestro país, como lo es la propia historia de los partidos políticos, tal y como hoy los conocemos⁷.

Las primeras referencias a esta cuestión, a salvo de la regulación de algunas cuestiones electorales vigentes durante la II República, no van a llegar hasta los años 70. En concreto a través del Real-Decreto 1977 sobre normas electorales⁸ que dará entrada a la democracia. Algunos sitúan ahí el germen de nuestro actual sistema de financiación de los partidos, junto a la Ley de partidos políticos de 1978⁹.

Estas fueron las primeras normas que instauraron, de manera muy genérica, el régimen de funcionamiento y financiación pública de los partidos vinculándola, entonces, exclusivamente a su representación parlamentaria y al n.º de votos obtenidos, sin mayores precisiones. Tal y como indican RODRÍGUEZ TERUEL et al. las particulares circunstancias que rodearon la transición política en España condicionaron la forma y el contenido de los primeros intentos de regulación de los partidos y de su financiación. Como han señalado esos autores la discontinuidad de la democracia parlamentaria y el largo periodo de autoritarismo franquista provocaron que los pocos partidos existentes en nuestro país tuvieran una estructura débil y una base social muy reducida, la mayoría de ellos disponían de pocos recursos y tenían pocos afiliados¹⁰.

Con la llegada de la democracia y la aprobación de la Constitución de 1978 se otorga rango constitucional a los partidos políticos. El art. 6 CE atribuye a las formaciones

las disposiciones adicionales 6 , 7 , 9 y transitoria 3 , se suprime la disposición transitoria 2 , se añaden, la disposición adicional 12 y las finales 2 , 3 y se renumera la disposición final como 1. La última de las reformas de esta ley también se produce en 2015 (LO 3/2015) , por mor de esta última se deroga la disposición adicional 8 y se modifican los arts. 2 a 5 , 7 a 10 , 13 , 16 a 18 , título IV y las disposiciones adicionales 7 y final 2 y se añaden además los arts. 16 bis y 17 bis y las disposiciones adicionales 13 a 16 .

⁷ MAROTO, M., ANDERICA, A., BALEATO, S. Y ONGIL., M, *Qué hacemos con la financiación de los partidos*, Akal, Madrid, 2013, págs. 16 y ss., donde recogen una breve historia, pero clarificadora de los orígenes de los partidos políticos en nuestro país y de las características que los diferencian, en cuanto a su evolución, del partido de notables al de masas y al modelo de partido-cartel.

⁸ El citado Real-Decreto disponía en el art. 44 que sería el Estado el que otorgaría subvenciones dirigidas a sufragar los gastos electorales.

⁹ El art. 6 disponía que habría subvenciones para las formaciones políticas que se aprobarían anualmente en los Presupuestos Generales del Estado.

¹⁰ Vid RODRÍGUEZ TERUEL, JUAN (Coord.), BARAS, MONTSERRAT, BARBERÀ, ÓSCAR y BARRIO, ASTRID, "Financiación de partidos y transparencia democrática buenas prácticas en Europa y américa del norte", Buenas prácticas. La Catalunya institucional y administrativa. 07/12. 2012, págs.69 y ss. Disponible en (consultado 26/09/2017): https://www.academia.edu/3063893/Financiación_de_los_partidos_y_transparencia_democrática

políticas importantes funciones constitucionales: la de expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y la de ser instrumentos fundamentales para la participación política. Junto a este reconocimiento somete a los mismos a la Constitución y la ley y les impone únicamente la obligación de una estructura interna y funcionamiento democrático¹¹. Nada se dispone, a nivel constitucional, sobre la financiación ni los mecanismos de control ni sobre el órgano al que se atribuye. Tampoco, la norma fundamental, cuando se ocupa del TCU en el art. 136, le imputa expresamente función alguna en materia de control y fiscalización de las formaciones políticas.

Superada la transición habrá que esperar casi una década para que se aprueben, primero la Ley de Régimen Electoral General (LO 5/1985, de 19 de junio) y luego la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos en 1987 (3/1987, de 2 de julio) en las que se confiere ya, por primera vez, el control económico financiero al TCU. A partir de ese momento y hasta la fecha, para examinar el modelo de financiación de los partidos va a ser necesario vincular varias normas, la electoral y la que se ocupa del régimen ordinario de financiación de los partidos políticos, así como la normativa que regula el funcionamiento del TCU.

1. La Ley Orgánica 5/1985 de Régimen electoral general

La LOREG de 1985 fija las bases del modelo esencialmente público de financiación electoral que se ha mantenido, en líneas generales, hasta la actualidad. La LO 5/1985 ha sido reformada en varias ocasiones desde su aprobación, básicamente para completar, precisar y actualizar algunos aspectos puntuales de la misma. Si bien, en lo relativo al sistema de financiación electoral se han mantenido, casi inalteradas la mayor parte de las previsiones originarias¹².

El criterio sobre el que descansa la ley en esta materia es el de *limitación de gasto*. Se establece un techo máximo de gastos electoral que corresponde a cada formación política en función del número de habitantes de las circunscripciones donde presentan candidatura que debe concretarse en cada elección y para cada formación política (art. 175.2 , 193 o 227) y que no podrá ser superado en ningún caso, pues de lo contrario se impondría una sanción.

¹¹ Vid. Por todos, recientemente sobre esta cuestión, RODRÍGUEZ, ÁNGEL, "El régimen constitucional de los partidos políticos en el derecho de la unión europea: un equilibrio sui generis", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, pág. 192.

¹² Las reformas con mayor incidencia en este terreno han sido, limitadamente, la de 2003 y con algo más de profundidad la de 2011, a la que después me referiré.

Los partidos políticos podrán obtener ingresos para sufragar los gastos electorales de Estado (subvenciones) en consideración a la representatividad lograda por el partido en las elecciones y el n.º de votos obtenidos. Dicha subvención se otorgará únicamente para cubrir los gastos electorales a los que se refiere la Ley, en su art. 130 , y una vez hayan sido justificados ante el TCU con el límite que corresponda en función de la representatividad y votos obtenidos.

Para hacer frente a los gastos electorales los partidos políticos podrán obtener adelantos de las subvenciones, ingresos propios o créditos. Se establece, no obstante, algunas prohibiciones y restricciones en función de los sujetos y la cuantía. En concreto, se dispone que no podrán obtenerse ingresos para gastos electorales de administraciones o empresas públicas o participadas o de empresas que tengan un contrato vigente de prestación de servicios, suministros u obras con alguna administración pública (*pay to play, dinero a cambio de favores*¹³), ni de entidades o personas extranjeras. Se fija un límite a las aportaciones privadas tanto de personas físicas como jurídicas, que se sitúa en los 10.000 euros por elección¹⁴.

La ley enumera cuáles son los gastos subvencionables (art. 130 LREG), sin detallar su contenido, que deberán ser justificados y situarse siempre dentro del límite que corresponde a cada partido¹⁵. Establece también algunos límites máximos para gastos de colocación de carteles, propaganda-publicidad exterior- o de publicidad en los medios (arts. 55 y ss.) Al margen de los gastos subvencionables del art. 130 LREG, desde 1991, el Estado entrega a cada formación política una cantidad, que se calcula a partir del número de electores de cada una de las circunscripciones en las que haya presentado lista electoral, para sufragar los gastos del envío directo y personal de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral. Sin que este gasto se compute a los efectos del techo fijado para cada partido.

Por último, se concreta el sistema de control y las sanciones que pueden imponerse por la infracción de lo dispuesto en la ley en materia de financiación y gasto electoral. Se establece que, desde la fecha de la convocatoria hasta los cien días posteriores a las

¹³ Con esta expresión se quiere hacer referencia al pago de favores con la aportación de financiación, una empresa dona dinero a un partido político y el partido le paga el favor otorgándole un contrato o modificando en su favor una norma. Emplea esta expresión el I Informe sobre España emitido por el GRECO, Grupo de Estados contra la Corrupción, en 2009 sobre el Tema II (párrafo 71). Disponible en (consultado 26/09/2017): <http://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/round-3>

¹⁴ Hasta 2011, LO 2/2011 de 28 de enero por la que se reforma la LOREG , el límite se fijaba en un millón de pesetas (aproximadamente unos 60.000 euros) pero a partir de ese momento pasa a ser el indicado en el texto. De este modo se aboga por limitar la financiación privada y consolidar así un modelo mayoritariamente público de financiación.

¹⁵ Según dispone la Disposición Adicional Decimosexta de la LOFPP desde 2015, es el TCU el que debe comunicar a las formaciones políticas la cifra máxima de gasto electoral.

elecciones, el órgano competente para velar por el cumplimiento de la normativa electoral es la Junta Electoral Central y las Provinciales que deberán informar al TCU de su actividad fiscalizadora. Una vez realizadas las elecciones los partidos que tuvieran derecho a obtener subvención o que hubieran solicitado un adelanto estarán obligados a presentar ante el TCU una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos electorales, para poder recibir la contribución pública a los mismos. En el caso de que se hubiesen apreciado irregularidades en la contabilidad electoral o violaciones de las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos electoral es el TCU podrá proponer la no adjudicación o reducción de la subvención estatal al partido infractor¹⁶. Cuando de lo que se trata es de sancionar el incumplimiento de otras obligaciones establecidas en la ley, se habilita a la Junta Electoral para multar tanto a los partidos (entre 300 y 3.000 euros) como a las entidades de crédito o las empresas que incumpla sus obligaciones de informar (art. 133.3 y 5 LOREG)¹⁷, en este caso, con una multa que oscilará entre los 100 y los 1000 euros (art. 153.1 LOREG)¹⁸

Nada se decía entonces, ni ahora, sobre las fundaciones vinculadas a los partidos ni sobre la posibilidad de que éstas asuman gastos electorales o reciban donaciones con tal fin.

2. La Ley Orgánica 3/1987 sobre financiación de los partidos políticos

La LO 3/1987, para muchos, base del modelo de financiación actual, estableció por primera vez un sistema “mixto” de financiación, público y privado, que debía completarse con lo dispuesto en la LOREG, aprobada unos años antes, en la que se disponía el

¹⁶ En 2015 se modifica parcialmente esta ley para perfeccionar el deficiente régimen de sanciones. Se establece, en el art. 17 LOFPP, una infracción electoral, aplicable a aquellos partidos que superen el límite de gastos y en el art. 17 bis) se disponen las sanciones dependiendo de la gravedad de la infracción (determinado en %). La LO 3/2015 también modifica el art. 153.3 LOREG para remitir, a los efectos de determinar el procedimiento y las sanciones, a lo dispuesto en la LOFPP. Sobre las deficiencias que presenta la LOREG en materia de sanciones vid. CARBAJOSA PÉREZ, BORJA, “Transparencia y financiación de los partidos”, en *Revista española de control externo*, n.º 42, 2013, págs. 204 a 209, Disponible en (consultado el 26/09/2017): <http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/PdfAbsys/N42-CARBAJOSA-TRANSPARENCIA.pdf>, quien critica que las sanciones en materia de financiación electoral se sometan a un doble régimen, situación que persiste tras la reforma de 2015.

¹⁷ Están obligados a informar al TCU las entidades financieras que han concedido créditos electorales a los partidos y las empresas que hubieren facturado con aquellos partidos gastos electorales superiores a 10.000 euros (133.3 y 5 LOREG).

¹⁸ Esta es la única sanción que puede imponerse a las entidades de crédito y las empresas que obstaculicen la fiscalización de los gastos electorales. Si bien, como indica DELGADO DEL RINCÓN, LUIS E., “El control económico-financiero de los partidos políticos por el Tribunal de cuentas: su potestad sancionadora”, en *Revista de Derecho Público*, n.º 97, 2016, págs. 75 y 76 en pocas ocasiones se han hechos efectivas por falta de medios. También destaca este problema CARBAJOSA PÉREZ, BORJA, “Transparencia y financiación ...”, ob.cit., pág. 203.

régimen de subvención de los gastos electorales (LO. 5/1985), al que ya se ha hecho referencia.

Las condiciones establecidas, entonces, en la Ley de 1987 eran básicamente las siguientes. Se fijaba una subvención anual para sufragar gastos de funcionamiento ordinario, no condicionado al gasto efectivo, que se distribuía entre los partidos políticos con representación parlamentaria en función del número de escaños y votos obtenido¹⁹, se reconocía la posibilidad de recibir financiación privada estableciendo limitaciones en cuanto a la cuantía y el origen, se prohíben, por ejemplo, las donaciones superiores a 10 M de pesetas (unos 60.000 euros) pero se autorizan las donaciones anónimas siempre que no superaran un porcentaje de la subvención anual. Se instauraban también limitaciones dirigidos a “controlar” el endeudamiento con las Entidades de Crédito, solo podía comprometerse para el pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito el 25% de los ingresos procedentes de la financiación pública anual conferida para gastos ordinarios. Se optaba por tanto por una financiación básicamente pública que permitiera consolidar a los partidos, débiles por aquel entonces, y evitar interferencias de intereses privados, estableciendo ciertas prohibiciones en relación a la financiación privada.

Pocas cuestiones más se preveían en aquella ley más allá de atribuir la competencia de fiscalización de las cuentas de los partidos políticos al TCU, también en el ámbito del control de la actividad ordinaria de los partidos. El art. 11 de la LOFPP de 1987 sometía al control del TCU aquellos partidos que recibían subvenciones anuales para gastos ordinario obligándoles a entregar, en el plazo de seis meses después del cierre de cada ejercicio, una *contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos*. En ese momento, no estaban obligados a comunicar el importe de las aportaciones privadas recibidas, únicamente, a instancia del tribunal, debían presentar una relación de las donaciones recibidas con indicación del importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las habían realizado. Se otorgaba un plazo al TCU de 8 meses para emitir un informe sobre la regularidad y legalidad de la información brindada por los partidos.

Muchas fueron las carencias que se detectaron en esta ley y las críticas de las que fue objeto²⁰, pero pese a ello, hubo que esperar hasta el año 2007 para que se aprobara una nueva ley, más detallada pero absolutamente continuista²¹.

¹⁹ A los efectos de la subvención, se establecía que no se computarán los votos obtenidos en aquellas circunscripciones en que no se hubiere alcanzado el 3 % de los votos válidos exigidos en la LOREG .

²⁰ Vid. Muy crítico con la previsión de 1987 se mostró el TCU cuando aprobó el 30 de octubre de 2001 una Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los

3. La LO 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos

La LO 8/2007, de 4 de julio que sigue vigente, incorpora algunas novedades en materia de financiación y de fiscalización por parte del TCU²², que paso a enumerar. Se mantiene el sistema “mixto de financiación” que se detalla y se amplía adecuándolo al modelo territorial descentralizado, se someten a nuevos y más estrictos límites la financiación privada y se amplían, todavía moderadamente, las obligaciones de rendición de cuentas.

Los ingresos públicos con los que podrían contar los partidos (art. 2 LOFPP) siguen siendo muchos y muy cuantiosos. Estos proceden básicamente de: a) Las subvenciones públicas para gastos electorales, b) Las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento ordinario que se reparten ahora en proporción a los escaños y votos sin exigirse un mínimo, c) Las subvenciones para la seguridad que están condicionadas a su efectivo uso y justificación d) Las subvenciones anuales que las Comunidades Autónomas establezcan para gastos de funcionamiento en el ámbito autonómico y, en su caso, por las Corporaciones Locales que se reparten con criterios similares de representatividad e) Las aportaciones de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales.

Por lo que respecta a los ingresos privados, la Ley prevé ahora que podrán proceder de: a) Las cuotas y aportaciones de sus afiliados, adheridos y simpatizantes que deberán ingresarse en una cuenta específica que permita su identificación (realizados mediante domiciliación bancaria o ingresos nominativo) sin establecerse límite alguno a su cuantía, b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio etc... siempre que no provengan de la realización de actividades mercantiles que ahora quedan prohibidas a los partidos políticos, c) Las donaciones en dinero o en especie, que se limitan como después se indicará d) Los fondos procedentes de los préstamos o créditos que podrán ser objeto de

partidos políticos, documento en el que ya se señalaban carencias importantes. Vid. CARBAJOSA PÉREZ, BORJA, “Transparencia y financiación ...”, ob.cit., pág. 211.

²¹ Al margen de algunos escándalos de corrupción política, por financiación irregular de partidos políticos, a esas alturas, como luego se expondrá, ya se había publicado la Recomendación Rec (2003)4 sobre las reglas comunes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales que había llamado la atención sobre algunas cuestiones básicas que la legislación española incumplía. Vid. Infra. Apartado III. También el propio TCU había señalado disfunciones en la Ley de financiación que requería de la intervención del legislador.

²² Ampliamente sobre el proceso de aprobación de la ley y las características de la misma vid. PÉREZ FRANCESCH, JOAN LUIS, “La financiación de los partidos políticos en España. Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio”, en *Papers*, 92, 2009, págs. 249 a 256. Disponible en (consultado el 26/09/2017): <http://papers.uab.cat/article/view/v92-perez>

negociación con las entidades de crédito y que no están sometidos a limitación alguna²³ aunque deberán ser notificados al TCU y al Banco de España y) Las herencias o legados que reciban.

Según disponía la Ley, las donaciones no podían ser anónimas, ni finalistas, ni de gobiernos, organizaciones ni empresas extranjeras. Se mantiene la prohibición de recibir donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas (*pay to play*). Se establecía un límite cuantitativo para todas las donaciones tanto las de dinero como las realizadas en especie, que no podían ser superiores a 100.000 euros por donante y año, si bien este límite se exceptúa para la donación de inmuebles²⁴. Estas donaciones podían proceder tanto de personas físicas como jurídicas siempre que, en este último caso, *hubieran sido aprobadas por el órgano competente de la persona jurídica que realizaba la donación*.

Se disponía, por primera vez, un régimen tributario privilegiado para las formaciones políticas, declarándose exentos de tributación algunos rendimientos e incrementos de patrimonio y se fijaba el tipo de gravamen en el 25%. También se incluyó por primera vez un incentivo fiscal para donantes y afiliados (art. 12), que sin embargo no terminó de estimular la participación ciudadana por esta vía.

Se establecían unas obligaciones contables semejantes a las que ya disponía la anterior legislación, se hacía responsable a los partidos políticos del control interno de su contabilidad y se mantenía la fiscalización del TCU de modo similar a como se hacía en la LO 1987.

También, por primera vez se incluyó en la ley, la obligación de las entidades que hubieran mantenido relaciones de naturaleza económica con los partidos políticos de, a petición del TCU, informar sobre las mismas. No se mencionaba a las entidades de crédito ni se imponían sanciones al incumplimiento de estas obligaciones, cuestión esta que no se ha remediado desde entonces²⁵.

Los art. 17 y 18 instauran un sistema de sanciones, más simbólico que real, en el que se disponían dos tipos de infracciones muy genéricas, a las que se aparejan multas que serían deducidas del siguiente libramiento de la subvención anual para gastos de

²³ La LO 1987 fijaba un límite de endeudamiento, el importe destinado a la amortización de la deuda no podría superar el 25% del presupuesto, cifra generosa pero que imponía un mínimo techo al endeudamiento de los partidos.

²⁴ Este tipo de donaciones requiere que el partido acredite la entrega del bien y que se identifique al donante.

²⁵ La falta de colaboración de estos sujetos y la ausencia de multas coercitivas dirigidas a obtener su efectiva colaboración inciden decisivamente en la posibilidad de llevar a cabo un control efectivo sobre las finanzas de los partidos. Esta cuestión, que ya fue denunciada por CARBAJOSA PÉREZ, BORJA, "Transparencia y financiación ...", ob.cit., págs. 224 a 229. Sigue sin resolverse, pese a las modificaciones introducidas por la LO 3/2015.

funcionamiento o la pérdida de la subvención. Se fijaba someramente un procedimiento y la posibilidad de interponer un recurso suspensivo contra la resolución sancionadora, ante Tribunal Supremo.

La novedad más destacable se incluyó, curiosamente, en la Disposición Adicional Séptima, en la que por primera vez se mencionaban, sin definir las, a las fundaciones y asociaciones vinculadas o dependientes de los partidos políticos para someterlas a la ley, pero con unas reglas distintas y más benevolentes que las fijadas para los partidos con los que están vinculadas. Se acuerda conferirles también subvenciones para su funcionamiento y se establecen unos límites más generosos por lo que respecta a sus ingresos privados. En concreto, se aumenta la cuantía máxima que pueden percibir en concepto de donación hasta los 150.000 euros por persona física o jurídica y año²⁶, pudiendo también recibir donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público (*pay to play*), abriéndose así la puerta al pago de favores desde la administración, a través de las fundaciones.

En resumen, la ley mantiene la primacía de la financiación pública incluso establece mecanismos que van a permitir obtener mayor financiación a las formaciones políticas, tanto por el incremento de la subvención anual que se disponía en la Ley-se aumenta respecto a la del año anterior en un 20%- como por vía de las fundaciones. Se instaura un régimen distinto y más generoso para las fundaciones vinculadas que para los partidos políticos y se amplían la competencia del TCU sin incluir, no obstante, la posibilidad de fiscalizar todos los ingresos y gastos de las mismas.

Nuevamente, el informe del TCU de 2007, las presiones internacionales-los incumplimientos de las recomendaciones realizadas por el Consejo de Europa detectados en el informe del GRECO sobre España de 2009 - y la situación de crisis económica en la que vivía el país empujaron al legislativo, una vez más de la mano de sonados escándalos políticos, a reformar, retocar más bien, la LOFPP de 2007.

3.1. *La reforma de 2012*

La LO 5/2012, de 22 de octubre, altera algunas cuestiones que a continuación se detallan. En primer lugar, reduce el quantum de las subvenciones anuales para partidos políticos y fundaciones en un 20% (ordinarias y de seguridad), procede así mismo a reducir los ingresos privados que pueden obtener los partidos políticos por vía de

²⁶ Cuando se trate de donaciones procedentes de personas jurídicas deberán formalizarse en documento público, si son superiores a 120.000 euros.

donación en dos aspectos. Primero, se amplía la prohibición de recibir donaciones de empresas con participación pública y de fundaciones, asociaciones o entidades privadas que reciben subvenciones y, segundo, se establece la obligación de comunicar al TCU, en el plazo de tres meses, todas las donaciones recibidas por los partidos políticos superiores a 50.000 euros y las de bienes inmuebles que, no obstante, siguen pudiendo realizarse sin sujeción a límite. Se reintroducen algunas limitaciones en materia de créditos a los partidos políticos, a la vista de cómo había evolucionado esta cuestión y de la ausencia total de límites y controles de los préstamos obtenidos por estos²⁷. Se dispone en el art. 4.4 LOFPP que los partidos podían negociar y renegociar las condiciones de la deuda, pero dando cuenta de ello al TCU, así como se prohíben las condonaciones de deuda por un importe superior a 100.000 euros, equiparándose al límite establecido para las donaciones privadas.

Se amplían las obligaciones contables y se exige que se entreguen al TCU los informes sobre control interno llevados a cabo por los propios partidos y se retoca, mínimamente, el régimen de sanciones incluyéndose un plazo de prescripción de 4 años, pero desde la comisión de la infracción.

Se imponen obligaciones a los partidos políticos en el ámbito de la publicidad activa. El art. 14.8 LOFPP incluye, por primera vez, una medida dirigida a dar transparencia a las cuentas de los partidos políticos. Se establece la obligación de publicar en sus páginas web, de un lado, los balances y cuentas de resultado con especial mención de toda la información de los créditos—incluida la identidad de la entidad concedente--, de otro, las subvenciones, donaciones y legados superiores a 25.000 euros incluida la identidad de los donantes o legatarios. Sin embargo, no debe hacerse efectiva esta obligación de publicidad hasta que no se publique el informe del TCU.²⁸

Se modifica también el marco legal en el que se mueven las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos, en esta ocasión para conferirles un margen más amplio de actuación. Así, se procede a eliminar el límite máximo de las donaciones privadas que pueden recibir (antes se fijaba en 150.000 euros), estableciéndose únicamente la obligación de comunicar, en el plazo de tres meses, las donaciones realizadas por personas jurídicas. Sigue admitiéndose la posibilidad, ampliada ahora, de que dichas fundaciones reciban donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan obras para las

²⁷ Vid sobre esta cuestión infra. la Tabla 3.

²⁸ Se muestra crítico con aplazar esta obligación de transparencia a la emisión, por el TCU de su informe sobre todo a la vista del retraso que acumulaban los informes, CARBAJOSA PÉREZ, BORJA, "Transparencia y financiación ...", ob.cit., págs. 215 y 216. Como veremos esta cuestión se reforma en 2015 y se obliga a los partidos a publicar la información señalada en el plazo de un mes desde el envío al TCU de la información económica requerida para la fiscalización.

Administraciones Públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público (*pay to play*). Pero, por si eso fuera poco, se autoriza la realización de “convenios”²⁹ entre empresas y fundaciones que no van a ser computados como donaciones, excluyéndolos así de los pocos controles y limitaciones que se imponen a las donaciones recibidas por las fundaciones. Ciertamente es que, como “contrapartida”, se va a exigir a las fundaciones vinculadas a partidos políticos con representación parlamentaria que realicen auditorías de sus cuentas y, una vez emitido el informe de fiscalización por parte del TCU, a publicar en su página web (dice preferentemente) el balance y la cuenta de resultados de forma que esta información sea de gratuito y de fácil acceso para los ciudadanos. Se atribuyen funciones de fiscalización al TCU que, sin embargo, no terminan de quedar claras. Sobre ello volveré cuando se examine la situación en la que ha quedado esta cuestión tras la reforma de 2015³⁰.

Las reformas operadas en 2012 consolidan el modelo público y generoso de financiación pública (estatal y de todos los niveles territoriales) e incorpora mecanismos más estrictos de control de la financiación privada, con la que se vincula la corrupción, pero mantiene “resquicios” que abren la puerta a la obtención de ingresos fuera del control, se abre la puerta a la obtención de recursos privados a través de las fundaciones sobre las que el control que lleva a cabo el TCU es escaso, por ser pocas las obligaciones y límites a las que se ven sometidas legalmente, instaurando un régimen para estas entidades que ha sido calificado de “barra libre”³¹.

²⁹ Disposición Adicional Séptima punto cuarto. “No tendrán la consideración de donaciones, a los efectos de esta disposición adicional, las entregas monetarias o patrimoniales llevadas a cabo por una persona física o jurídica para financiar una actividad o un proyecto concreto de la fundación o asociación, en cuanto tal actividad o proyecto se realice como consecuencia de un interés común derivado de las actividades propias del objeto societario o estatutario de ambas entidades”. Sobre el significado y uso (abuso) que se ha hecho de los “convenios de colaboración” firmados entre partidos y empresas, públicas o privadas, vid. Por todos muy críticamente, SÁNCHEZ MUÑOZ, O, “La insuficiente reforma...”, ob. cit. pág. 59 y 60 que, con razón, califica de donaciones. Se refieren críticamente a esta cuestión también otros autores, como VICENTE RODRÍGUEZ, M.^a ELENA, «Límites y posibilidades de fiscalización de los partidos políticos por parte del Tribunal de Cuentas: aspectos técnicos», en Nieto, Adán -Martoto Calatayud, Manuel, Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos UCLM, Cuenca, 2014, págs. 256. Sobre la problemática que, en general, plantean los convenios de colaboración y su examen por el TCU vid. FERNÁNDEZ AJENJO, JOSÉ ANTONIO Y JIMÉNEZ VACAS, JOSÉ JOAQUÍN, “La fiscalización de los convenios de colaboración por las OCEX y por el TCU, como antecedente de la reforma de la LRJSP “, en Auditoría pública”, n.º 49, 2016, págs. 50 y ss. Disponible en (Consultado el 26/09/2017): <http://asocex.es/wp-content/uploads/2016/12/Revista-Auditor%C3%ADa-P%C3%BAblica-n%C2%BA-68-pag-49-56.pdf>

³⁰ El TCU en su informe de fiscalización de 2012 (pág. 352) relativo a las Fundaciones vinculadas o dependientes de los partidos políticos denuncia, entre otros extremos, la dificultad de concretar sobre qué se debe ejercer la fiscalización. La disposición adicional séptima, atribuye al TCU la fiscalización y control de las aportaciones que reciben las fundaciones, pero no establece la obligación de remitir cuentas anuales ni de examina el resto de actividad de las fundaciones.

³¹ Vid. SÁNCHEZ MUÑOZ, O “La insuficiente reforma...”, ob. cit. pág. 61. A esta cuestión se refieren, entre otros, PAJARES MONTOLÍO, EMILIO, “La financiación de los...”, ob.cit., pág. 185 e

Junto a estas novedades cabría destacar también el reconocimiento que ese mismo año se hizo de la de responsabilidad penal de los partidos políticos, a través de la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica el art. 31 Bis) CP y, un año más tarde, la aprobación de la Ley de Transparencia, información pública y buen gobierno (Ley 19/2013, de 9 de diciembre) que finalmente también incluyó, limitadamente, a los partidos políticos³².

3.2. La reforma acometida en 2015 (LO 3/2015)

La última reforma de la normativa comentada se lleva a cabo en 2015. La LO 3/2015 modificó además de la LOFPP, la de LOREG, la LOPP y la Ley Orgánica del TCU (LOTUCU). Los motivos que justificaron la reforma no difieren de los anteriores y, al igual que éstas, nuevamente no se afronta de modo completo y coherente esta materia si bien se alteran algunas cuestiones dirigidas a limitar nuevamente la financiación privada (ingresos interesados) y a mejorar el control y las exigencias de transparencia. Procederé a enumerar los aspectos novedosos que incorpora, vinculados con el objeto de nuestro análisis.

La reforma de la LOFPP de 2015 vuelve nuevamente sobre cuestiones ya examinadas y reformadas, en algunos casos para precisar y, en otros, para solucionar -por lo menos sobre el papel- algunos vacíos legales. Las novedades se circunscriben básicamente a cuatro aspectos: a) los ingresos de los partidos -en particular los recursos privados-, b) las obligaciones contables y de gestión económico financiera de los partidos y su control por el TCU-incluida la transparencia-, c) el régimen de infracciones y sanciones -que sin duda se ve mejora- y, una vez más, d) las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos, pero para mantener sus privilegios.

a) Por primera vez se somete a *condiciones el pago de las subvenciones* anuales, eso sí mínimas, se requiere que el partido político beneficiario de la misma esté al corriente de sus obligaciones tributarias y de la Seguridad Social. También se dispone la posibilidad de retener el pago (nada dice del posible anticipo) de la subvención al partido político que no haya cumplido con las

IGLESIAS BÁREZ, MERCEDES, "La reforma de la financiación de partidos políticos en España: modelo y antimito", en AAVV, SAENZ ROYO, EVA (Coords), "La reforma del estado de partidos", Marcial Pons, 2016, págs. 97.

³² Críticamente sobre las obligaciones impuestas por la Ley de transparencia a los partidos políticos DE LA NUEZ, ELISA, "Partidos políticos y transparencia", en Nieto, Adán -Martoto Calatayud, Manuel, Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos UCLM, Cuenca, 2014, págs. 156 y ss. Se muestra también crítico, RUÍZ-RICO RUÍZ, GERARDO, "El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador", en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 35, UNED, 2015, págs. 303 a 305, por citar algunos de los muchos autores que critican la posición de los partidos políticos en dicha ley.

obligaciones de presentar sus cuentas, aunque sin exigir que estas sean completas o correctas.

Nuevamente se retoca el tema de las *aportaciones privadas* a los partidos políticos y esencialmente se hace en tres ámbitos: cuotas y aportaciones de afiliados, donaciones y créditos.

En lo tocante a las *cuotas y aportaciones de afiliados* se mantiene la necesidad de que éstas se ingresen en cuantas bancarias específicas y separadas. Respecto a las aportaciones de los afiliados, se dispone, de forma novedosa, que, cuando superen el importe de 25.000 euros o cuando se trate de inmuebles, deben ser notificadas por el partido al TCU en el plazo de tres meses. Se establece así un régimen semejante al de las donaciones privadas, pero sin límite máximo ni obligación de identificar a los aportantes, si son afiliados. Se equiparán a estas aportaciones de los afiliados las realizadas por cargos electos o altos cargos no afiliados al partido, alejándolas así éstas del régimen de las donaciones y permitiendo que supere el límite de 50.000 euros por persona y año sin exigirse la publicidad de los aportantes.³³

Las *donaciones privadas* sólo pueden ser realizadas por personas físicas. Desaparece la posibilidad de que personas jurídicas o empresas aporten ingresos a los partidos políticos, aunque pueden donar cantidades ilimitadas a las fundaciones y realizar donaciones electorales hasta un máximo de 10.000 euros³⁴. El límite máximo que se fija para las donaciones realizadas por personas físicas se rebaja hasta los 50.000 euros por persona y año, que deben ingresarse en una cuenta específica, y notificarse, en el plazo de tres meses desde su realización, al TCU cuando superen los 25.000 o se trate de bienes inmuebles, cuya donación sigue siendo ilimitada. En contrapartida a la desaparición de la cláusula *pay to play* fijadas para las personas jurídicas, se establece una prohibición difícil de controlar, se vetan las donaciones hechas por personas físicas, en el ejercicio de su

³³ Debe además tenerse en cuenta que habrá de aportarse, a petición del TCU, información sobre la identidad de los donantes -si el importe acumulado de las donaciones supera los 3000 euros- pero, en ningún caso, estarán obligados -ni los partidos ni las entidades de crédito en las que se ingresan esas cantidades- a ofrecerse información sobre la identidad de los afiliados (art. 7.5 LOTCU) ni de las aportaciones de altos cargos no afiliados (Disposición Adicional decimoquinta). Régimen que también se extiende a las fundaciones vinculadas.

³⁴ Resulta sumamente ilustrativo, del régimen legal de las fundaciones y asociaciones vinculadas a partidos políticos, el título que este autor ha escogido para su trabajo. Vid. RODRÍGUEZ TERUEL, JUAN, "Empresas que financian partidos? No problem: (casi) todo es legal", en Agenda Pública, 12 de septiembre de 2015, Disponible en (Consultado el 26/07/2017): <http://agendapublica.elperiodico.com/empresas-que-financian-partidos-no-problem-casi-todo-es-legal/>

actividad económica o profesional³⁵, cuando éstas sean parte, de un contrato vigente de los previstos en la Ley de contratos del sector público.

Por último, al margen de otras cuestiones menores³⁶, se incluye una mención a la financiación a través de mecanismos participativo (*crowdfunding*) que se somete a los mismos límites que las donaciones privadas y no a los más generosos dispuestos para las cuotas o aportaciones de los afiliados o altos cargos no afiliados.

En cuanto al *crédito* y la relación de los partidos políticos con las entidades financieras, se precisan las limitaciones, también escasas, que se acordaron en 2012. Se permite la negociación de la deuda, sin imponerse límite ni techo alguno, exigiéndose únicamente que el interés que se aplique a esos créditos se correspondan con los del mercado³⁷, debiendo informar al TCU, el partido y la entidad de créditos, de los acuerdos alcanzados y, en particular, de la supresión de garantías de los mismos. Se prohíben, por fin, las condonaciones de deuda, totales o parciales, que antes se permitían hasta un límite de 100.000 euros³⁸.

b) En segundo lugar, se disponen un buen número de novedades en materia de *obligaciones contables, gestión económico financiera de los partidos y su control por el TCU*. No es posible entrar aquí en todas y cada una de las cuestiones que se incluyen en los arts. 14 , 14 bis), 16 y 16 bis), por lo que me limitaré a indicar aquellas que guardan una relación más estrecha con las condiciones de financiación, la transparencia y el control que de estas cuestiones debe hacer el TCU.

De entre ellas cabe destacar, en primer lugar, la obligación de incluir en las cuentas anuales consolidadas de los partidos los ámbitos estatal, autonómico y provincial -tal y como se indicaba hasta ahora- pero se añade un inciso en el que

³⁵ Como si pudiera distinguirse con facilidad cuándo una persona dona a un partido como particular y cuando lo hace en el ejercicio de su actividad profesional o económica, estando permitido lo primero y prohibido lo segundo. El recurso a la actuación como miembro del partido o cargo electo ya se utilizó en el “caso Camps” para exonerar de responsabilizada a alguno de los acusados por el delito de cohecho.

³⁶ Por ejemplo, se prohíbe la asunción por terceras personas del pago de bienes, obras o servicios o de cualquier otro gasto. Hubiera resultado más correcto equiparar esta forma de proceder con las donaciones y someterla a límites y control.

³⁷ Ya había llamado la atención sobre esta cuestión, entre otros de MAROTO ET AL., “Qué hacemos...”, ob. cit., pág. 30. La escasa cantidad que los partidos políticos destinaban a la amortización de sus elevadas deudas, lo que sugería que el interés debía ser muy bajo.

³⁸ Se había también denunciado que, antes de la reforma de 2012, algunos partidos renegociaron sus deudas de modo tan amplio que equivalían a auténticas condonaciones de la misma o que los plazos de cancelación eran tan largos que producían efectos de cancelación. Vid., entre otros, IGLESIAS BÁREZ, MERCEDES, “La reforma de la financiación...”, ob.cit., pág. 94. y PAJARES MONTOLÍO, EMILIO, “La financiación de ...”, Ob. cit., págs. 193 y 194.

se señala que en las *cuentas locales* y comarcales se incluirán el ámbito provincial. La opacidad de la financiación locales de los partidos ya había sido denunciada por el propio TCU y señalada como una de las carencias de nuestro sistema de financiación por el informe GRECO de 2009, resultaba por tanto ineludible su mención, aunque está por ver cómo se integrará ese nivel en la contabilidad de los partidos³⁹. En segundo lugar, se instaura la figura del responsable de la gestión económico financiera del partido, fijado legalmente los criterios para su designación (“honorabilidad”) y atribuyéndolo la responsabilidad del control de la regularidad contable de la actividad reflejada en las cuentas anuales⁴⁰. En tercer lugar, por lo que respecta al control financiero y contable, se mantiene la obligación de control interno por el partido sin exigirse auditoria externa (si se va a requerir esta clase de auditoria a las fundaciones). El artículo 16 LOFPP mantiene la tradicional competencia respecto a los partidos con derecho a financiación, pero autoriza ahora a someter a su control también a todas las demás formaciones, si el TCU lo estima oportuno.

c) Por lo que respecta al *Régimen de infracciones y sanciones*, la ley de 2015 lo amplía y completa, gradúa las infracciones y establece un procedimiento detallado. Sin duda éste integra uno de los ámbitos más novedoso⁴¹. Sin embargo, tampoco podemos afrontar aquí el examen exhaustivo del mismo por lo que únicamente me limitaré a destacar dos cuestiones que resultan, cuanto menos, sorprendentes. La primera, que el régimen sancionador únicamente se aplique a los partidos políticos y no a las fundaciones vinculadas. El catálogo de infracciones dispuesto en el art. 17 LOFPP parece pensado para sancionar el incumplimiento de algunas obligaciones impuestas a los partidos políticos con lo que difícilmente serán trasladables a las fundaciones que están sometidas a un régimen de ingresos y contable muy distinto. En segundo lugar, la falta de colaboración con el TCU, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el art. 19 LOFPP y en el nuevo art. 7.5 LOTCU, únicamente merecen la consideración de falta leve y llevan aparejada una multa de 5.000 a 10.000 euros que podrá ser impuesta a

³⁹ Sobre la deficiente información que se dispone de los niveles locales de los partidos vid. IGLESIAS BÁREZ, MERCEDES, “La reforma de la financiación...”, ob.cit., págs. 97 y 98 y PAJARES MONTOLÍO, EMILIO, “La financiación de ...”, Ob. cit., págs. 198 y 199.

⁴⁰ Se atribuye también al responsable de la gestión económico financiera la obligación de comparecer ante la Comisión Mixta para las relaciones con el TCU, a petición de esta comisión, e informar sobre las infracciones y prácticas irregulares detectadas en el informe del TCU. Parece que ahora será él también el responsable del “control interno” que sobre su actividad financiera deben llevar a cabo los partidos.

⁴¹ Vid ampliamente sobre el nuevo régimen sancionador DELGADO DEL RINCÓN, LUIS E., “El control económico-financiero de ...”, ob.cit., págs. 57 y ss.

partidos y fundaciones pero no a terceros, personas físicas o jurídicas, que no aportan información ni tampoco a las entidades de crédito que incumplen sus obligaciones de informar de o atender a los requerimientos del TCU ⁴². Si las obligaciones de transparencia son débiles, siquiera merece su incumplimiento una sanción, y las obligaciones de colaboración tampoco se ven reforzadas difícilmente podrán obtenerse resultados fiables en la tarea de fiscalización que corresponde al TCU ni podrá tenerse una imagen completa de las finanzas de los partidos y fundaciones vinculadas⁴³.

d) Las condiciones de financiación de las *fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de los partidos políticos*, también han sido objeto de modificación. Cabe destacar, en este terreno, al margen de lo que después se indicará, que continúa regulándose su régimen financiero en una disposición adicional. Esta situación inexplicable no ha sido enmendada quizá en la esperanza de que no resulten tan evidentes las diferencias entre el régimen de financiación de los partidos y el de las fundaciones que se vinculan o dependen de ellos. Al margen de esto, los únicos avances reales constatable en esta materia son, de un lado, la inclusión de una definición de lo que se considera una fundación vinculada o dependiente, en la línea de lo que ya había requerido el propio TCU y, de otro, la instauración de la obligación de inscripción en el registro de Partidos políticos, en una sección especial, de las fundaciones dependientes o vinculadas como condición para obtener subvenciones públicas específicas (Disposición adicional cuarta de la LOPP añadida en la reforma de 2015). El resto de cuestiones permanece invariable; pueden recibir donaciones sin límite de personas físicas y

⁴²En el Seminario sobre “Fiscalización económica y financiera de los partidos políticos (Tribunal de Cuentas y Sindicatura de Comptes)”, celebrado el día 25 de noviembre de 2016 en la Facultad de Derecho de la UAB y organizado en el marco del Proyecto DER204-52890-R, sobre “Responsabilidad penal y política de los partidos”, en el que participaron profesores de Derecho Penal, Ciencia Política y Derecho Constitucional, y en el que intervinieron como ponentes el Sr. Lluís Armet i Coma (Consejero del TCU), la Sra. M.^a Dolores Genaro (Consejera del TCU) y el Sr. Jaume Amat (Síndic Major de la Sindicatura de Comptes) una de las cuestiones que destacaron fue, precisamente, la falta de colaboración de las entidades de crédito. Los miembros del TCU que asistieron y de la OCEX catalana coincidieron en este extremo y manifestaron la ausencia de instrumentos dirigidos a hacer efectivo ese deber de colaboración con el TCU y los organismos de control externo autonómico.

⁴³ Algo semejante ocurre con las infracciones electorales. A ellas se refiere ampliamente DELGADO DEL RINCÓN, LUIS E., “El control económico-financiero...”, ob. cit. págs. 66 y ss. Quien indica que, en materia electoral, entre otras cosas, la escasa o nula aplicación de este procedimiento hasta el momento. Pese a haberse detectado irregularidades e incumplimientos de obligaciones electorales no se imponen sanciones o por lo menos no se hacen contar en los informes, afectando así también a la transparencia con la que éstas deben ser tratadas. Se muestra muy crítico con la ausencia de mecanismos dirigidos a exigir, de forma coercitiva, el cumplimiento de las imprescindibles obligaciones de colaborar de particulares, empresas y entidades financieras CARBAJOSA PÉREZ, BORJA, “Transparencia y financiación ...”, ob.cit., pág. 224 a 229.

jurídicas que únicamente deben ser comunicadas al TCU cuando son realizadas por personas jurídicas, sin que conste que tengan que hacer pública la identidad del donante. No pueden recibir donaciones de entidades públicas, pero pueden suscribir convenios con ellas o empresas, sin que se consideren donaciones, con la única obligación de que éstos sean comunicados TCU y publicados, sin establecer cuándo, en la página web de la fundación. Y, por último, las fundaciones vinculadas deben realizar una auditoría de sus cuentas anuales - requisito que no se exige a los partidos políticos- y enviar la documentación (cuentas anuales y el resultado de sus auditorías) al TCU que deberá emitir un informe de fiscalización que sigue sin estar precisado.

4. Las características del actual modelo de financiación de partidos políticos y fundaciones vinculadas o dependientes

En definitiva, a la vista de lo expuesto, la regulación en materia de financiación de los partidos político, consagra un modelo que, como ha señalado recientemente IGLESIAS⁴⁴, se caracteriza por ser un: i) *Modelo de hiper estabilidad* de las formaciones políticas, necesario en su momento (año 1977) para garantizar una transición pacífica y rápida que demandaba un sistema de partidos estable, ii) *Modelo de financiación (básicamente) pública*, necesario en ese momento para garantizar la estabilidad de los partidos que no disponía de una historia y arraigo social iii) *Modelo cerrado vinculado al sistema electoral* que primó la estabilidad de las formaciones políticas existentes y mayoritarias en detrimento de la apertura del sistema, dificultando el acceso a la representación política (y a los ingresos públicos) de los partidos no mayoritarios y de los nuevos partidos; en particular al vincularse la financiación con la representatividad de las formaciones en las cámaras, iv) *Modelo fragmentado y discontinuo en el que los ingresos de los partidos y las reglas de financiación se dispersan en diversas leyes* y se establecen condiciones distintas según se trate de financiación electoral, ordinaria a partidos o a las fundaciones y asociaciones vinculadas a los mismos y, por último, v) *Modelo de auto compensación*, cuyo objetivo es mantener un elevado nivel de ingresos por parte de los partidos, reduciendo o limitando donaciones por un lado, pero ampliando la posibilidad de obtener ingresos a través, por ejemplo de las fundaciones.

El modelo actual de financiación ha permitido consolidar y reforzar a los partidos políticos, pero lo ha hecho a costa de sacrificar el principio de igualdad de oportunidades,

⁴⁴ Vid. IGLESIAS BÁREZ, MERCEDES, "La reforma de la financiación ...", ob.cit., págs. 88 a 91. También se habían referido a estas características del sistema, RODRÍGUEZ TERUEL, JUAN (Coord.), "Financiación de partidos y transparencia ob.cit., págs. 77 a 89.

de debilitar el vínculo entre partidos y sociedad y sin las garantías de transparencia imprescindibles⁴⁵.

Estos rasgos que resultaban plenamente asumibles cuando se adoptó esta normativa (recordemos en 1987 o para algunos en 1977 y 1978), pese a las reformas acometidas, se mantienen todavía en sus líneas maestras. Esta situación ha generado importantes distorsiones en el sistema de partidos⁴⁶ y ha contribuido, como a continuación se señalará, a dificultar el control económico-financiero de los mismos, atribuido al TCU.

Esta es sin duda una de las principales conclusiones que se extrae del examen de la legislación sobre financiación de las formaciones políticas y sus fundaciones que además resultaba imprescindible abordar, con un mínimo detalle, puestos que la fiscalización llevada a cargo por este órgano de control externo se encuentra directamente relacionada con el modelo, las condiciones y límites establecidos en la misma, tal y como ya se había indicado.

Además, el examen llevado a cabo de fluctuante normativa sobre financiación de los partidos políticos y fundaciones, ha permitido poner también de manifiesto la incapacidad de ésta para, de una parte, evitar la financiación ilícita e irregular de los partidos, en la medida en que ofrecía resquicios que permitían sortearla con facilidad⁴⁷ y, de otra, controlar el excesivo gasto de los mismos.

⁴⁵ RODRÍGUEZ TERUEL, JUAN (Coord.), "Financiación de partidos y transparencia ob.cit., págs. 77 a 89. Destacan entre los objetivos que se han conseguido el de reforzar y profesionalizar los partidos, dando estabilidad al sistema democrático, fomentar el pluralismo y la alternancia en el gobierno. (págs.74 a 77). Vid. También destaca este logro y los déficits señalados en el texto, RODRÍGUEZ TERUEL, JUAN Y FERNÁNDEZ CASAL BÉRTOLA," La financiación pública de los partidos políticos: España en perspectiva comparada", en Presupuesto y gasto público, n.º 82, 2016, págs. 173.

⁴⁶ De entre ellas cabe destacar la fosilización de los partidos, la colonización partidista de las instituciones, la dependencia de los partidos del Estado y del poder económico y lo que resulta más peligroso, el distanciamiento de los ciudadanos. También se atribuye, en parte al modelo de financiación, el fenómeno de corrupción, generalizado en la mayor parte de los partidos con una mayor presencia institucional y parlamentaria. Aunque no todos los males proceden directamente de la regulación legal sino que también deben atribuirse a otros factores como la propia organización de los partidos o el desinterés manifestado por las élites de los mismos (Vid. RUÍZ-RICO RUÍZ, GERARDO, "El control sobre la financiación", ob. cit. pág. 307) Otros autores como RODRÍGUEZ et al., "Financiación de los partidos y transparencia...", ob. cit. págs. 64 y 65) señalan que el fracaso del modelo de financiación no solo es achacable a la ley sino que han concurrido otros factores que han coadyuvado, entre ellos, destaca la forma en que se articula la representación política, las prácticas sociales o, por ejemplo, la ausencia de una opinión pública crítica que favorezca la rendición de cuentas y la transparencia.

⁴⁷ Vid. El interesante trabajo sobre la distinción entre financiación ilegal, irregular y corrupta que realiza SANDOVAL, JUAN CARLOS, "Aportación a una reflexión político criminal sobre la corrupción en la financiación de los partidos políticos", en Revista General de Derecho Penal, Iustel, 2014, págs. 18 y ss. Define la financiación ilegal como aquella prohibida por el derecho, la financiación irregular-o alega- como aquella que consiste en llevar a cabo actos no expresamente autorizados (pero no prohibidos) lesivos de los principios constitucionales que rigen los procesos políticos en un sistema democrático y, por último, se refiere a la financiación corrupta que se caracteriza por la existencia de un "pacto corrupto" una compra de favores entre donante y partido o administración sobre la que tiene influencia.

En primer lugar porque la financiación ilícita, aquella contraria a las normas, únicamente puede ser detectada a través de mecanismos de supervisión adecuados y depende de las condiciones establecidas por el legislador⁴⁸ y, en segundo lugar, porque en muchas ocasiones, los recursos obtenidos por las organizaciones políticas, sin ser ilegales, resultan claramente “irregulares” a la vista de los principios que deben inspirar un modelo de financiación democrático de los partidos políticos (suficiencia económica, carácter leal de la competencia democrática -en términos de pluralismo e igualdad de oportunidades-, conexión entre los partidos y la sociedad y la transparencia como instrumento de control de la legalidad y garantía de una correcta formación de la opinión pública y la voluntad electoral). Cuando dichos objetivos no resultan garantizados adecuadamente por las leyes es cuando se produce la financiación irregular e incluso la corrupta. Por regla general, financiación irregular es la que se obtiene a través de la instrumentalización de los déficits y vacíos legislativos de la normativa sobre financiación. Contrariamente a lo que ocurre con la financiación ilegal, la irregular, no va a poder ser detectada por las instituciones de control puesto que les está vedado el acceso a esta clase de recursos. Para su identificación y la adopción de medidas destinadas a evitarla va a requerirse proponer reformas legales, como se hará en el último epígrafe del trabajo, dirigidas a mejorar las condiciones y límites impuestos a esta financiación y optimizar el régimen de transparencia. En tercer lugar, porque apenas se han instaurados mecanismos tendentes a limitar el “autoservicio” en el que viven las formaciones políticas. La ausencia o escasez de recursos privados (lícitos) va a ser siempre compensada por las subvenciones “a demanda” y sin apenas necesidades de justificación.

Estas consideraciones imponen ya “*ad initio*” una limitación a la eficacia de los controles llevados a cabo por el TCU, éstos no pueden proyectarse sobre aquellas materias a las que no se refieren las leyes de financiación, electoral y ordinaria, ni puede detectar la denominada financiación corrupta, aquella basada en un intercambio de favores entre partido político y administración -el partido o la fundación vinculada recibe financiación de una persona o entidad privada a cambio de que la administración en la que ocupan cargos personas vinculadas con el partido resuelvan en favor de la empresa o persona donante-. Sin embargo, lo cierto es que, si la ley obliga a “hacer transparente

⁴⁸ En este peculiar caso, como han indicado algunos autores, se produce lo que se ha denominado “Regulador regulado”, los partidos se financian desde las instituciones que ellos controlan y deciden cuáles son los mecanismos que confieren el carácter de legal a sus recursos, ellos mismos deciden sobre su financiación. A este fenómeno se refiere RODRÍGUEZ TERUEL ET AL., “Financiación de los partidos y transparencia...”, ob. cit., pág. 84. También suele abordarse esta cuestión desde la perspectiva del “conflicto de intereses” Vid. En este sentido IGLESIAS BÁREZ, MERCEDES, “La reforma de la financiación ...”, ob.cit., págs. 124 a 125 y 208, también PAJARES MONTOLÍO, EMILIO, “La financiación de ...”, Ob. cit., págs. 178 y 186.

la actividad de los partidos y fundaciones”, directamente o a través del TCU, será posible que la jurisdicción penal pueda tener información sobre vínculos sospechosos de poder general vías de financiación corruptas (aunque en algunos casos no ilegales) e indicios de la comisión de delitos de corrupción u otros.

III. LAS COMPETENCIAS DEL TCU EN LA TAREA DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS FUNDACIONES. ANÁLISIS DE SUS RESULTADOS Y DE LOS PROBLEMAS DETECTADOS

1. Las funciones del TCU en relación a los partidos políticos y fundaciones

El TCU es el órgano del Estado al que se atribuye legalmente el control de la actividad económico-financiera del Sector público⁴⁹, así como la fiscalización de los partidos políticos y fundaciones vinculadas o dependientes de éstos, en los términos en los que se acaba de indicar. Aunque viene ejerciendo esta función respecto a las formaciones políticas desde 1987 (1985 para el control del gasto electoral) no ha sido hasta la LO 3/2015 cuando se le ha atribuido expresamente dicha competencia en el art. 1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante LOTCU), extendiéndola a las fundaciones vinculadas o dependientes registradas⁵⁰.

La supervisión que lleva a cabo este órgano de los partidos políticos está directamente imbricada con las normas sobre financiación. Es decir, el TCU debe examinar, de un lado, las cuentas electorales, en el modo en que viene previsto en la LOREG , y emitir un informe sobre cada una de las elecciones que deberá ser aprobado por el Parlamento y, de otro, fiscalizar también la actividad económica financiera ordinaria de los partidos y fundaciones a partir de las condiciones que se disponen en la LOFPP que, como se ha podido comprobar, han ido modificándose y alterando así las funciones que cumple el TCU en esta tarea de supervisión. Los informes anuales sobre

⁴⁹ El TCU es el órgano supremo de *fiscalización externa* de las cuentas y de la gestión económica del Sector Público incluidas las subvenciones y ayudas (art. 136 CE). Además de la función fiscalizadora, el Tribunal tiene atribuida *una función jurisdiccional* dirigida a enjuiciar y exige en su caso la responsabilidad contable de los responsables de la gestión de los fondos públicos. Esta función es exclusiva del TCU, dado que los OCEX no pueden ostentarla. Finalmente, tiene también una limitada *función consultiva*, no vinculante, en aquellas materias que afecten a su régimen jurídico o al ejercicio de sus funciones.

⁵⁰ EL TCU cuenta con una dilatada historia en nuestro país como órgano de fiscalización externa del sector público. Vid. Ampliamente sobre la ello, entre otros, BONELL COLMENERO, RAMÓN, «El Tribunal de Cuentas», en Saberes Vol. 4, 2006, págs. 1 y ss. También sobre las funciones constitucionales atribuidas a este órgano de control vid. VALLES VIVES, FRANCESC, «El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional», Colección Estudios Constitucionales, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid 2003. Págs. 33 y ss. Y 211 y ss.

financiación ordinaria también deben ser aprobados por el Parlamento, por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Por lo que respecta *al ámbito electoral*, el TCU es responsable de examinar la regularidad de la contabilidad electoral (salvo la de las elecciones Autonómicas que se atribuye a las OCEX)⁵¹ remitida por los partidos para comprobar que se adecua a las condiciones que se establecen en la LOREG en materia de ingresos, gastos y tesorería electoral (control de las cuentas electorales en las que deben ingresarse y realizarse los pagos electorales). En lo relativo a los recursos, el TCU debe comprobar que se han respetado las prohibiciones dispuestas en la Ley y que no se han superado los límites cuantitativos de las donaciones privadas, 10.000 euros, tanto para las de personas físicas como jurídicas. El control de los gastos, integra en este ámbito, su principal función, puesto que éstos, para ser reembolsados, deben ser considerados como electorales por el tribunal⁵² y debidamente justificados. Por último, también recibe los informes detallados de los créditos electorales concedidos por las entidades bancarias cuyo resultado pone en relación con la información brindada por los partidos. Sin embargo, no puede entrar a evaluar otras cuestiones relativas a los créditos electorales dado que la LOREG no impone condiciones al endeudamiento de los partidos en este terreno, ni pone techo ni, por ejemplo, prohíbe la condonación de esas deudas, a salvo que se entienda que el régimen de estos créditos es idéntico al impuesto desde 2015 en la LOFPP. Quedan excluidas también del control las fundaciones en lo que afecta a la financiación electoral, tanto a los efectos de ingresos como de gastos electorales⁵³.

El control *ex post* atribuido al TCU de la actividad económica financiera de los partidos políticos, *ingresos y gastos ordinarios*, hasta 2007, fue escaso. De una parte, se encontraba limitado subjetivamente, únicamente alcanzaba a aquellas formaciones políticas que percibía subvenciones públicas, sin mención alguna a las fundaciones. De otra, desde la perspectiva objetiva, el tribunal únicamente examinaba la legalidad de los ingresos y gastos a través de la contabilidad detallada y documentada que debían

⁵¹ La mayor parte de las Comunidades Autónomas cuentan actualmente con sus propios Órganos de Control Externo (OCEX).

⁵² Por ejemplo, en el Informe de fiscalización sobre las elecciones generales de 2016 el TCU entendió, como lo había hecho en otras ocasiones, que los gastos de restauración o los derivados de la realización de encuestas electorales no podían considerarse gastos electorales reembolsables del art. 130 LREG.

⁵³ Esta situación de alegalidad de las fundaciones, que también se constata en el ámbito de la financiación ordinaria, ha facilitado que estas entidades reciban ingresos que son utilizados para financiar campañas electorales, como parece haber quedado acreditado, por lo menos indiciariamente, en el caso "Caso Púnica" a través de la fundación FUNDESCAM, tal y como revelan las últimas informaciones Vid. Diario Público de 8 de marzo de 2017 "El juez Velasco acredita una 'caja b' en el PP de Madrid en la época de Esperanza Aguirre", disponible en (consultado 26/09/2017): <http://www.publico.es/politica/juez-cajab-pp-madrid.html>

remitirle los partidos. Las obligaciones contables que se imponían a los partidos eran, en ese momento, escasas⁵⁴.

A partir de 2007, el TCU fiscaliza la actividad económico-financiera de las formaciones políticas que han recibido subvenciones (art. 16 de la LOFPP) en un modo más intenso. Este control, tal y como dispone la ley, consistía en fiscalizar la legalidad de los recursos públicos y privados de los partidos políticos, así como la regularidad contable de su actividad económico-financieras⁵⁵. Se trataba pues de una supervisión de carácter formal que debía ejercerse sobre la información remitida por las formaciones políticas (control documental) que se concretaba en la presentación de las cuentas anuales consolidadas-con el detalle de los ingresos y gastos--, el Balance, la cuenta de resultados y la memoria con indicación de las subvenciones y donaciones. También se controlaba la legalidad de los créditos -la ley de 2007 fijaba un techo de endeudamiento, generoso-, sin que entonces el TCU pudiera examinarlas condiciones de los mismos o si las entidades condonaban total o parcialmente los préstamos. Por primera vez se sometió, muy limitadamente, al TCU el análisis de la legalidad de las donaciones recibidas por fundaciones y asociaciones⁵⁶(límite cuantitativo -150.000 euros- y la formalización en documento público de las superiores a 120.000 euros)⁵⁷. Sin embargo, respecto a estas entidades, el tribunal no podía llevar a cabo un análisis de regularidad contable, ni de los gastos ni de su actividad económico-financiera. Esta reducida supervisión, se limitaba a algunos de sus ingresos. La escasa información que estas fundaciones estaban obligadas a facilitar al TCU hacía muy difícil su tarea. Por ese motivo, y para poder comprobar la veracidad de lo declarado como donación, el TCU requirió, ya en aquel tiempo, a dichas entidades la entrega de las cuentas anuales correspondientes al ejercicio fiscalizado según la adaptación del Plan contable exigible a las Entidades sin fines lucrativos, junto con el Informe de auditoría externa, a aquellas que les era exigible según dicha ley⁵⁸.

⁵⁴ Ofrece datos sobre la actividad llevada a cabo por el TCU en este periodo PÉREZ FRANCESC, JOAN LLUIS, "La financiación de...", Ob. Cit., pág. 258.

⁵⁵ Sobre lo que significa un control de legalidad en este caso o de regularidad contable resulta ilustrativo el ejemplo que emplea GARCÍA PANDO MOSQUERA, JOSÉ JUAQUÍN, «Las cuentas de la democracia», en Nieto, Adan -Martoto Calatayud, Manuel, Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos UCLM, Cuenca, 2014, págs. 152.

⁵⁶ Debe tenerse en cuenta que no exigía la ley un registro de este tipo de fundaciones y asociaciones

⁵⁷ Son legales todas las donaciones tanto de personas físicas como jurídicas, incluso de empresas contratadas o que prestan servicios a la Administración (pay to play) con el único requisito de no supere los 150.000.

⁵⁸ Vid. Informe de fiscalización de los partidos políticos de 2012 (pág. 348) y de 2013 (pág. 346).

Con la modificación de la LOFPP operada en 2012 el control que ejerce el TCU sobre partidos políticos y fundaciones no se ve modificado sustancialmente más que en relación a aquellos aspectos que se reformaron legalmente, y a los que ya he hecho referencia. El TCU sigue ejerciendo un control *ex post*, formal y de carácter documental sobre la legalidad de los recursos de las formaciones políticas y un control semejante al que ejercía sobre las fundaciones (limitado al examen de la legalidad de las aportaciones y donaciones) pero ahora de menor intensidad todavía por la permisividad con la que la ley trata a estas entidades. Recordémoslos, no se fija límite máximo alguno para las donaciones hechas por personas físicas o jurídicas, éstas pueden recibir donaciones de empresas que tienen vinculación con la administración y pueden firmar convenios de colaboración con empresas sin que estos sean considerados donaciones, lo que significa que el importe y la suscripción de los mismos no debe ser siquiera comunicado al TCU.

Con la aprobación de la última reforma de la LOFPP, LO 3/2015 se incluyen un importante número de prohibiciones y limitaciones a la financiación de partidos políticos, como también se expuso, que permitirán conocer mejor al TCU las finanzas de las formaciones políticas, eso sí, con las limitaciones que también se señalaron⁵⁹. Entre los aspectos a destacar, desde la perspectiva de su fiscalización, resulta de particular importancia la nueva obligación de comunicar información al TCU establecidas para entidades de crédito, otros proveedores y otras Administraciones públicas—como por ejemplo la Administración Tributaria o los datos sobre créditos del Banco de España — que de cumplirse van a permitir cotejarlas informaciones que ofrecen los partidos y las que brindan otras personas y empresas que tiene relación económica con estos (art. 7.5 LOTCU). En el plano teórico también se incrementa la posibilidad de control sobre las fundaciones puesto que se habilita al TCU para fiscalizar su actividad económico financiera (art. 1.2 LOTCU). El mayor alcance de la supervisión de estas entidades, sin embargo, se verá -ojalá me equivoque- eclipsado por dos cuestiones. La primera elemental, el mínimo régimen legal de limitaciones y prohibiciones impuesto a las mismas en la Disposición Adicional séptima de la LOFPP. Tal y como se señaló, pueden recibir donaciones y aportaciones sin límite, pueden suscribir convenios de colaboración con empresas o con los partidos vinculados—ahora hay que comunicarlos al TCU y publicarlos en la web, en algún momento--, y pueden recibir donaciones de personas jurídicas también de empresas que tienen contratos servicios, obras o suministros con la administración. En segundo lugar, por la falta de coordinación entre lo dispuesto en el

⁵⁹ Se había aprobado por parte del TCU un Plan Contable para los partidos políticos, en 2013 que debía entrar en vigor el 1 de enero de 2014, pero que con la reforma de 2015 ha quedado suspendido. Sobre la importancia de ese plan para una adecuada fiscalización y sobre las carencias que el mismo presenta, entre otras cosas por no incluir plenamente a las fundaciones, vid. DE LA NUEZ, ELISA, “Partidos políticos y ...”, ob. Cit. Págs. 177 y 178.

art. 1.2 LOTCU y lo establecido en la Disposición adicional séptima. Dos y seis LOFPP. Si bien, en la primera norma se somete al TCU la fiscalización de la actividad económica-financiera de las fundaciones, en la segunda, se limita el control de dicho tribunal a las “aportaciones”, con exclusión de los gastos, y se circunscribe el control de la regularidad contable a los ingresos y gastos, pero solo en relación a las actividades financiadas con cargo a subvenciones. Resulta complejo esclarecer qué es lo que podrá examinar el TCU y con qué documentación contará para ello. La LOFPP les impone únicamente el deber de formular y aprobar sus cuentas en los términos previstos en la legislación vigente (para entidades sin ánimo de lucro), realizar una auditoría de sus cuentas anuales y enviar toda la documentación al Tribunal de Cuentas en la línea de lo que ya venía demandando el propio TCU⁶⁰. Sigue sin exigirse que las fundaciones consoliden sus cuentas anuales con los partidos vinculados o dependientes, única manera de controlar el flujo de fondos entre unas u otras entidades.

Por último, debe señalarse que el TCU, como órgano de control externo de la actividad del sector público lleva a cabo su acción fiscalizadora a través de la comprobación de la regularidad presupuestaria y contable de las operaciones realizadas por las distintas Administraciones y entidades del sector público (generalmente al través del examen de los gastos y la contabilidad). Esta comprobación, con carácter general, se ejecuta una vez practicados otros controles de carácter interno que son desempeñados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y que anteceden al llevado a cabo por el TCU⁶¹. Para proceder a la fiscalización, el TCU examina la documentación económica que le es remitida para evaluar el sometimiento de ésta a los principios de *legalidad, eficiencia y economía*⁶². Esta supervisión, sin embargo, en la mayoría de los casos termina por convertirse en un control “financiero ex post” sobre la *legalidad y regularidad*⁶³ de las cuentas. Es decir, se comprueba si el balance está bien

⁶⁰ Vid. Supra nota 54.

⁶¹ Sobre la importancia de estas auditorías, llevadas a cabo de forma previa y coetánea a la ejecución del gasto, para asegurar una correcta supervisión ex post vid. ONRUBIA FERNÁNDEZ, JORGE, “La lucha contra la corrupción en el sector público: fiscalización, intervención y control económico-financiero”, en Nieto, Adan -Martoto Calatayud, Manuel, Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos UCLM, Cuenca, 2014, págs. 220 y 249.

⁶² Sobre el alcance y significado de estos principios en relación al control ejercido por el TCU mencionados en el art. 139 CE Vid. ONRUBIA FERNÁNDEZ, JORGE, “La lucha contra la corrupción ...”, ob.cit. págs. 226 y 227, en las que se refiere a estos e indica que la *eficacia* supone poner en relación los objetivos planteados y el producto final teniendo cuenta el resultado económico y el social. La *eficiencia* supone poner en relación los recursos empleados en una actividad, programa o política y los resultados del mismo. Por último, *la economía* se vincula con el uso racional de los recursos.

⁶³ Pueden realizarse tres tipos de fiscalizaciones en función de su objetivo: *Fiscalización de cumplimiento* o de legalidad que tiene por finalidad verificar que se cumple la normativa reguladora

conformado, si se han contabilizado adecuadamente las diversas partidas, si se ofrecen las magnitudes requeridas legalmente, por ejemplo, el importe de la deuda pública del Sector o si los gastos realizados resultan conformes a la legalidad⁶⁴. Más complejas y escasas son las auditorías de gestión, operativas o de resultados, llevadas a cabo por el TCU. Tal y como señala ONRUBIA⁶⁵, la operatividad del control externo ejercido por el TCU pasa ineludiblemente por incrementar esta clase fiscalización y analizar la gestión del gasto público desde parámetros de eficiencia y eficacia, únicos que permiten proponer la adopción de medidas que tiendan a mejorar la administración de los recursos desde la óptica de sus objetivos. Además, esta clase de auditorías son las únicas que puede poner de relieve problemas de despilfarro, mala gestión y corrupción.

Esta forma de actuar, que caracteriza el funcionamiento del TCU también se traslada al ámbito de los partidos políticos con algunas peculiaridades que hacen todavía más compleja la supervisión y reducen la eficacia de la misma. La primera de las dificultades añadidas, con la que se tropieza el TCU en esta tarea específica, se encuentra en la falta de instrumentos adecuados para controlar el quantum y la legalidad de *los ingresos* percibidos por los partidos. Tal y como se ha señalado, para conocer esta importantísima información únicamente dispone de los datos (documentos económicos) que le facilitan los propios partidos y, en el mejor de los casos --de responder a los requerimientos--, con la información de las instituciones de crédito y otras personas que se relacionan económicamente con ellos. Sin estos datos de calidad, ofrecidos por terceros, que permitan contrastar la veracidad de las aportaciones e ingresos comunicados por los partidos va a resultar muy difícil, o imposible, conocer la realidad de los recursos de las

de la gestión económico-financiera de la entidad o actividad fiscalizada, *Fiscalización financiera* que persigue verificar que los estados financieros de una entidad son fiables y cumplen con los principios y normas contables y la *Fiscalización operativa o de gestión* (también conocida como auditoría de desempeño) cuya finalidad es revisar la racionalidad de los gastos y su adecuación a los principios de buena gestión, el cumplimiento de los objetivos del gasto y si se han realizado conforme a los principios de eficacia, eficiencia y economía.

⁶⁴ Críticamente sobre algunos aspectos de la organización del TCU y su modelo de control, referido básicamente al sector público, pero que *mutatis mutandi* es trasladables a la fiscalización de los partidos políticos Vid. FUNDACIÓN ¿HAY DERECHO?, “Análisis del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Comparativa europea” (2015). Págs. 99 y ss. Disponible en (Consultada el 26/09/2017): <https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/09/FHD-AnalisisTribunalCuentas-VF.pdf>. En particular denuncia el documento citado la escasez de fiscalizaciones operativas y la “falta de neutralidad del TCU” a la hora de determinar sus objetivos o plan de actuación, entre otras cuestiones.

⁶⁵ Vid. ONRUBIA FERNÁNDEZ, JORGE, “La lucha contra...”, ob. cit. pág. 247 y ss. Este autor se muestra partidario de convertir en este ámbito la fiscalización llevada a cabo por el TCU en *una fiscalización forense* (pág. 247). Sobre los informes de fiscalización llevados a cabo por el TCU y su naturaleza Vid. FUNDACIÓN ¿HAY DERECHO?, “Análisis del funcionamiento...”, ob. cit. págs. 60 y ss.

formaciones políticas⁶⁶. Junto a esta limitación, tal y como han destacado algunos autores, el TCU, en lo relativo al examen de los gastos y regularidad contable no puede llevar a cabo una fiscalización operativa o de gestión. Ciertamente al no ser los partidos órganos del Estado sino asociaciones de derecho privado, el respeto de su libertad a la hora de configurar sus objetivos, restringe drásticamente esta posibilidad. No puede el TCU entrar a valorar la racionalidad de los gastos y su adecuación a los principios de buena gestión o al cumplimiento de los objetivos de cada formación política, puesto que en este terreno los partidos disponen de libertad e independencia. Sin embargo, como también han destacado algunos especialistas, este tipo de auditorías podría—y debería según señalan— llevarse a cabo en relación no a la toda la actividad económica-financiera de los partidos (y fundaciones) sino únicamente respecto a los gastos que se sufragan vía subvenciones. Lo que proponen⁶⁷, y que comparto, es que se sometan a controles de gestión, no de mera regularidad y legalidad, las subvenciones que se otorgan a los partidos para los gastos electorales y de funcionamiento ordinario, fiscalizándolos conforme a criterios de eficacia, eficiencia y economía. De este modo se podría valorar la “racionalidad y oportunidad” del gasto y proponer mecanismos dirigidos a la reducción del mismo que, como veremos en el apartado siguiente, es muy elevado. Por ejemplo, examinando la necesidad de los gastos electorales realizados y limitando los gastos ordinarios que pueden ser subvencionados y exigiendo su efectiva justificación.

Otro de los obstáculos que debe sortear el TCU a la hora de llevar a cabo su tarea en el marco de los partidos políticos y fundaciones se encuentra en la dificultad de ordenar de modo homogéneo los datos económicos y contables que estos están obligados a remitirle⁶⁸. Los partidos políticos no son empresas, no realizan actividad mercantil y tampoco son entidades sin ánimo de lucro, de modo que su contabilidad debe ajustarse a otros objetivos que viene marcados por la legislación que regula los partidos y, en

⁶⁶ Se refirieron a la dificultad de control de los ingresos frente a los gastos todos los ponentes del Seminario sobre “Fiscalización económica y financiera de los partidos políticos (Tribunal de Cuentas y Sindicatura de Comptes)”, celebrado el día 25 de noviembre de 2016. Vid. Supra. Las dificultades para contrastar la información recibida por el TCU ya habían sido destacadas por CARBAJOSE PEREZ, BORJA, “Transparencia y financiación...”, ob.cit., págs. 224 a 229, cuando señalaba la imposibilidad de obtener la colaboración de particulares y entidades financieras para poder corroborar la información ofrecida por los partidos. Destacaba además el autor citado que la opacidad respecto los datos bancarios era casi total incluso le estaba vedado al TCU acceder a los datos contenidos en la Central de Riesgos del Banco de España, que no atendía, siquiera a sus solicitudes. Se refiere este autor a la Moción relativa al deber de colaboración aprobada por el TCU en 2011 (págs. 228 y 229).

⁶⁷ Vid. ONRUBIA FERNÁNDEZ, JORGE, “La lucha contra...”, ob. cit. Pág. 239 y García Pando Mosquera, José Joaquín, «Las cuentas de la democracia», ob.cit., págs. 150 a 152.

⁶⁸ El GRECO en su recomendación iii, ya señalaba la necesidad de que en España se estableciera un modelo común para la contabilidad de los partidos que permitiera una adecuada fiscalización de los mismos.

concreto, su actividad financiera. Esta especificidad hace difícil, como ha indicado el propio TCU, establecer los parámetros económicos, sobre todo contables, relevantes para su evaluación. Esta cuestión esencial para poder conocer la información financiera, fue ya abordada por el TCU en 2010, momento en el que aprobó “Un marco conceptual” de la información financiera de los partidos políticos que en 2013 culminó con la aprobación, por Acuerdo del Pleno de 26 de septiembre de 2013, del *Plan de Contabilidad Adaptado a las Formaciones Políticas*⁶⁹. Sin embargo, este importante instrumento contable que debía haber entrado en funcionamiento en 2014 ha tenido que ser suspendido a la espera de su adaptación a las reformas operadas en la LOFPP de 2015. De modo que seguimos sin unas reglas homogéneas y está por ver si en el nuevo plan contable, que todavía no ha sido dado a conocer, incluyen reglas financieras claras y específicas para las fundaciones vinculadas o dependientes de los partidos (que ahora deben registrarse) y si, finalmente, se exige una contabilidad consolidada e integrada que permita conocer la realidad de éstas como una única unidad económica⁷⁰.

Por último, como indicábamos en otro lugar, la fiscalización no podrá ser eficaz si el órgano responsable de la misma no dispone de una *información de calidad* de todos los sujetos obligados por la Ley, incluidas las personas físicas y jurídicas que tiene relaciones económicas con los partidos y fundaciones. Solo si se instauran obligaciones y se determina sanciones “proporcionadas y disuasorias” dirigidas a garantizar su cumplimiento podrá obtenerse dicho objetivo⁷¹. El incumplimiento de las obligaciones de facilitar información ha sido reiteradamente denunciado por el propio TCU sin que, sin embargo, se hayan impuesto sanciones ni los obligados se hayan sentido compelidos a cumplir las. Deberían modificarse este aspecto que podría incluso dar lugar a responsabilidad penal por desobediencia⁷², en el caso de empresas, personas físicas y entidades de crédito, o incluso para los partidos políticos y fundaciones, de presentar la documentación económica y contable con graves deficiencias o errores, podría también valorarse la posibilidad de aplicar algún delito de falsedad en las cuentas o fraude de

⁶⁹ Vid el documento y la exposición del mismo en (consultado 26/09/2017):

http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/pdf/PLAN_CONTABILIDAD_PARTIDOS_POLITICOS.pdf

⁷⁰ Son muchos los autores que se han referido a ello, vid., por todos, GARCÍA PANDO MOSQUERA, JOSÉ JUAQUÍN, «Las cuentas de la democracia», en NIETO, ADAN -MARTOTO CALATAYUD, Manuel, Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos UCLM, Cuenca, 2014, págs. 146.

⁷¹ Vid. Ampliamente sobre esta cuestión CARBAJOSE PEREZ, BORJA, “Transparencia y financiación...”, ob.cit., págs. 224 a 229.

⁷² Para ello sería necesario que el art. 502.2 CP ampliara el ámbito de posibles sujetos activos haciéndolo extensivos a todos los obligados a colaborar con el TCU, los sujetos indicados en los arts. 19 LOFPP y art. 7 LOTCU, puesto que ahora el precepto únicamente se refiere a los funcionarios o autoridades.

subvenciones. No obstante, antes de recurrir al derecho penal, habrían de enmendarse la LOFPP, LOREG y LOTCU para asegurar que el TCU dispone de toda la información necesaria para llevar a cabo sus funciones y capacidad real de sancionar su incumplimiento.

También, en este mismo orden de ideas, resulta absolutamente imprescindible que el TCU *facilite la máxima información posibles* sobre la situación económica de dichas entidades, no solo con el objetivo de controlar el cumplimiento de la legalidad vigente sino también con otra finalidad, si cabe todavía más importante, de ofrecer a los ciudadanos información sobre los partidos y, de ese modo, contribuir a la formación de la opinión pública y la voluntad electoral⁷³.

En relación a la primera de las cuestiones, las garantías encaminadas a conseguir la colaboración de todos los implicados. Tal y como se señaló cuando se analizó el régimen de sanciones de la LOFPP, los mecanismos legales dispuestos para ello, aunque se han mejorado, siguen siendo muy insuficientes. Entre otros motivos porque no se dispone infracciones ni sanciones aplicables a entidades de créditos u otros sujetos que incumplan sus obligaciones de colaborar, facilitando los datos requeridos por el TCU (art. 19 LOFPP y 7.5 LOTCU). Tampoco ha quedado adecuadamente resuelta esta cuestión en relación a los partidos y fundaciones. Así, si bien la ley reconoce como infracción el incumplimiento de las obligaciones de entregar información al TCU, no se hace ni con la suficiente contundencia ni con la claridad necesaria. En primer lugar, porque la ley califica de infracción grave, o muy grave si es reiterada, la falta de presentación de las cuentas anuales o su presentación incompleta o deficiente, sin aclarar lo que debe entenderse por una presentación incompleta o deficiente. Esta cuestión debería haberse precisado sobre todo si se tiene en cuenta que en la mayoría de los informes emitidos por el TCU se indica que las formaciones políticas ni han aportado todos los datos, el inventario de bienes o los criterios conforme a los que se ha realizado el control interno, por ejemplo, sin que ello haya dado lugar, hasta el momento, a la imposición de ninguna sanción. En segundo lugar, porque tampoco parece adecuado calificar de falta leve, el incumplimiento de las obligaciones dispuestas en el art. 19 LOFPP, entre la que puede encontrarse la falta de información sobre la identidad de donantes y otras cuestiones de gran trascendencia política, y contables puesto que es una información imprescindible para comprobar que la veracidad de la información entregada al TCU. Las fisuras de la LOREG en esta materia también siguen siendo importantes, tal y como detalla DELGADO DEL RINCÓN⁷⁴.

⁷³ Ampliamente sobre los objetivos de la transparencia, tanto desde los partidos como del TCU, Vid. SÁNCHEZ MUÑOZ, O., "La financiación...", ob. cit. págs. 65 a 69 y 79 a 81.

⁷⁴ Vid. DELGADO DEL RINCÓN, LUIS E., "El control económico-financiero...", págs. 70 y ss.

En relación a la segunda cuestión indicada, la “*transparencia*” de los informes emitidos por el TCU. Para conseguir el objetivo doble que debe cumplir el control financiero de las formaciones políticas y fundaciones, los informes han de emitirse en un plazo de tiempo razonable y la información que en ellos consta debe ser completa, de fácil acceso y comprensible⁷⁵. Esto es, deben contener información relevante que permita al Parlamento controlar la regularidad de la actividad de los partidos y adoptar decisiones legales y a los ciudadanos conocer información veraz y significativa sobre los vínculos económicos de los partidos para poder tomar decisiones, entre otras, electorales. En esta dirección se obliga a partidos y entidades de crédito a facilitar la información al TCU de la *identidad* de algunas de las personas que aportan recursos privados. En concreto se requiere esta información de todos los donante -las donaciones no pueden ser anónimas-, también de los que realizan aportaciones como afiliados cuando superan el importe de 3000 euros por persona y años (art. 7.5 (3) LOTCU) y de las condiciones y renegociaciones de los créditos, con identificación de la entidad bancaria (art. 4.4 LOFPP). Sin embargo, se restringe el acceso del TCU a datos personales que permitan identificar a los afiliados. La ley dispone que los partidos deberán informarse sobre la cuantía e identidad de los que realizan aportaciones y de las cuantías en concepto de cuotas de afiliados y, a instancia del TCU, podrá recabarse también información sobre saldos y movimientos en fechas y periodos determinados, pero no sobre datos que permitan identificar a los afiliados (art. 7.5(2) LOTCU). De forma absolutamente injustificada, en mi opinión, se equiparán a las aportaciones de los afiliados (no puede accederse a su identidad) las realizadas por no afiliados que son cargos electos o altos cargos de cualquier ámbito del sector público. De este modo tampoco el TCU podrá conocer su identidad, aunque si las cuantías que se reciban por los partidos políticos y fundaciones en este concepto (Disposición adicional decimoquinta LOFPP, incorporada en 2015).

Pese a haberse instaurado legalmente estas obligaciones, ni los informes del TCU ni los partidos políticos en sus webs⁷⁶ están ofreciendo, hasta el momento, esta información, de tanta trascendencia política. No se hace pública la identidad de las empresas o las personas físicas que realizan donaciones, de las personas físicas que ha realizado aportaciones a los partidos o fundaciones ni, por ejemplo, las condiciones de negociación de los créditos electorales o concedidos para el funcionamiento de los partidos. Por no conocerse, no se sabe ni el número de afiliados, ni a cuánto ascienden

⁷⁵ Vid. SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La financiación...”, ob. cit. Pág. 65.

⁷⁶ Desde la reforma de la LOFPP de 2015 se obliga a los partidos políticos a publicar en sus webs, en los términos que ya se señalaron, alguna información contable pero no la identidad de los donantes, por ejemplo, que puede tener sin duda un elevado interés político.

las cuotas de afiliación ni el nombre de los cargos públicos (afiliados o no al partido) que realizan aportaciones a los partidos o sus fundaciones⁷⁷. Sin esa información, alguna de ellas en manos del TCU, no puede hablarse de “transparencia”, más aún cuando la Ley de Transparencia aprobada en 2013 reconoce muy limitadamente obligaciones de transparencia activa y pasiva y excluye a los partidos del control y supervisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁷⁸.

2. La imagen de las finanzas de los partidos políticos ofrecida por los informes de fiscalización del TCU

El TCU está obligado a aprobar y someter al Parlamento los Informes de fiscalización de las contabilidades de las elecciones Generales, locales, europeas y autonómicas respecto a aquellas comunidades que no cuentan con organismos de control externo propios (OCEX). Estos informes se vienen emitiendo de forma regular al año de la celebración de las elecciones, dependiendo de la acumulación que se produzca. La imagen que se ofrece de las finanzas electorales de los partidos políticos, con variaciones, viene siendo la siguiente.

Si tomamos como referencia el último informe relativo a las Elecciones Generales de 2016 podemos apreciar que los recursos electorales con los que cuentan los partidos, en más de un 50 %,procede del endeudamiento bancario, en un 33% de los adelantos de subvenciones, algo más de un 15% de las aportaciones realizadas por los partidos y, no llega ni al 0,3%, de recursos privados. Por lo que respecta a los gastos, los partidos han justificado que algo más del 40% de gastos se han destinado al envío personalizado de sobres, papeletas y propaganda electoral. Las proporciones de recursos y gastos justificados no varía a penas respecto al informe de las elecciones de 2015, si bien se comprueba que en 2016 se ha producido una reducción tanto de los recursos como de los gastos, pero éstos siguen siendo muy elevados.

Tabla 1: Recursos y gastos Elecciones Generales 2016

⁷⁷ Tal y como ha señalado PAJARES MONTOLÍO, EMILIO, “La financiación de ...”, Ob. cit., págs. 194, nota 29, sorprende que los partidos señalen que ha aumentado el número de afiliados y, sin embargo, los ingresos en concepto de cuotas hayan disminuido, por ejemplo, en el último informe del TCU.

⁷⁸ Se muestra muy crítica con esta situación, DE LA NUEZ, ELISA, “Partidos políticos y transparencia”, ob.cit., págs. 167 a 169.

2016	
Recursos Totales	45.030.168,16 euros
Recursos privados	11.739,20 euros
Recursos procedentes de créditos	22.886.521,47 euros
Anticipos subvenciones	14.828.534,68 euros
Aportaciones del partido	7.303.353,25 euros
Gastos Totales justificados	44.312.477,24 euros
Gastos ordinarios	25.857.913,44 euros
Gastos envidos personalizados	18.454.563,80 euros

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Fiscalización TCU de las elecciones Generales 2016

Tabla 2: Recursos y gastos Elecciones Generales 2015

2015	
Recursos Totales	57.745,41 miles de euros
Recursos privados	47,36 miles de euros
Recursos procedentes de créditos	33.923,44 miles de euros
Anticipos subvenciones	16.383,04 miles de euros
Aportaciones del partido	7.391,54 miles de euros
Gastos Totales justificados	55.366,76 miles de euros
Gastos ordinarios	36.215,50 miles de euros
Gastos envidos personalizados	19.151,26 miles de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Fiscalización TCU de las elecciones Generales 2015

A partir de la información brindada por el TCU podemos afirmar que las finanzas electorales de los partidos dependen básicamente de las entidades financieras, que les conceden créditos, y de las subvenciones electorales.

En los informes examinados, en relación a la partida de ingresos, sorprende que no se identifiquen las aportaciones privadas, donaciones, aportaciones de afiliados o altos cargos (ni se identifican a los que las realizan ni se individualicen las partidas) ni que tampoco se concrete la procedencia del patrimonio aportado por el partido. Evidentemente no hay referencia a contribuciones de las fundaciones y no consta identificación de los donantes ni de las entidades de crédito ni de las condiciones de los créditos realizados a los partidos.

Por lo que respecta a los gastos, el TCU solo controla su legalidad. En concreto, está obligado a comprobar que efectivamente los gastos que se justifican son electorales (de los incluidos en el art. 130 LOREG), tarea que no siempre resulta sencilla, según indica

el propio tribunal⁷⁹, y a supervisar la adecuada justificación de los mismos. Una vez justificados los gastos electorales, éstos se subvencionan según la representatividad (escaños y votos) obtenidos por los partidos, siempre que no superen el techo de gasto previsto para cada formación, y en un 100% los derivados de los envíos personalizados, que además no se computan en el techo máximo de gasto electoral que puede realizar cada partido. Esta amplísima financiación pública de los gastos electorales no se somete a condición alguna, al margen del techo máximo de gasto que se calcula a partir de los habitantes de las circunscripciones en las que presenta candidatura cada formación política y no de los electores, referencia que resultaría más acorde con ese cálculo y que daría como resultado un gasto menor.

Qué duda cabe que este sistema no fomenta la racionalización del gasto ni premia a aquellas formaciones que gestionan de modo más eficiente el mismo. Por el contrario, sitúa a los partidos en un escenario de “despreocupación” respecto a los posibles incrementos y desalienta cualquier iniciativa dirigida reducir y racionalizar el mismo. Incluso el propio TCU ha señalado los inconvenientes de mantener la financiación del 100% del gasto derivado del envío personalizado, que no olvidemos integra casi el 40% del gasto electoral (Tabla 1 y 2), a la vista de las innumerables opciones que ofrecen, en estos momentos, las nuevas tecnologías y a la posibilidad de encontrar en las mesas electorales las papeletas y sobres⁸⁰.

Por último, no se informa de ningún tipo de contribución a los ingresos o gastos electorales realizados por las fundaciones puesto que no está previsto nada en la LREG respecto a las mismas. La posible aplicación a este tipo de gastos de las donaciones que reciben estas fundaciones y que constan en el informe anual sobre partidos y fundaciones no se computa en este ámbito.

La imagen que ofrecen los informes del TCU respecto al *estado económico financiero de los partidos políticos, fundamentalmente en lo que afecta a su funcionamiento ordinario*, no difiere, en lo sustancial de lo que hemos visto en el ámbito electoral. Si bien, en este terreno conviene realizar algunas precisiones importantes. En primer lugar, los

⁷⁹ Informe TCU sobre las elecciones Generales de 2016, donde excluye, por ejemplo, de la consideración de gastos electorales a los de restauración o realización de sondeos (pág. 12). Se muestra también crítico con la subvención de estos gastos PAJARES MONTOLÍO, EMILIO, “La financiación de ...”, Ob. cit., págs. 184.

⁸⁰ Este tipo de subvenciones puede fomentar también la realización de prácticas colusorias por parte de las empresas del sector que, sin duda, perjudican a los partidos, pero sobre todo al erario público, puesto que se termina por pagar más de lo que cuestan este tipo de servicios en condiciones de competencia leal. Vid. Resolución Comisión Nacional de la Competencia S/0316/10 de 25 de marzo de 2013 en el que acuerda una sanción para varias empresas por prácticas anti-competencia, creación de un cartel para fijación de precios y distribución de los sobres y pre-impresos para los procesos electorales (infracción continuada cometida desde 1978 hasta 2010). Disponible en (consultado el 26/09/2017): <https://www.cnmc.es/expedientes/s031610>.

informes sobre la situación anual de las finanzas de los partidos políticos se vienen emitiendo con un considerable retraso -hasta 5 años se demoró el primer informe bajo la vigencia de la LOFPP de 2007-, aunque en los últimos años esta situación se ha visto modificada. El último informe de fiscalización de partidos y fundaciones, referido al ejercicio 2013, se emitió el 23/07/2015, lo que supone un retraso de algo más de 6 meses sobre el plazo previsto en la LOFPP, art. 16.4 y 14.6 LOFPP.

De los informes emitidos desde 2008 se pueden también inferir los rasgos que caracterizan el modelo de financiación de los partidos y los principales problemas detectados en su supervisión, por parte del TCU.

Tabla 3: Recursos partidos políticos de 2008 a 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Recursos públicos	300	287	246,8	316	271,1	216,6
Subvenciones gastos ordinarios	237,8	241,1	236	238	209,9	196,1
Subvenciones electorales	62,2	46	10	77,6	63	20,5
Recursos privados	76,8	65,4	65,7	70	70,9	70,4
Cuotas y aportaciones afiliados y simpatizantes	43,5	41,6	40,7	43,2	39,4	42,8
Donaciones	6,3	6,2	7	8,7	6,4	5,9
Otras procedencias (actividad, legados, etc.)	27	17,6	18	18,1	25,1	21,7
Deuda	222,1	236,7	218,2	275	237,6	205,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Informes de fiscalización del TCU de ejercicios de los años examinados (en millones de euros).

De la información que consta en la tabla 3 y en los informes del TCU se desprende que nuevamente la fuente de *financiación principal de la actividad ordinaria de los partidos políticos es pública* (oscila entre el 78% y el 73%), en primer lugar, y *de las entidades de crédito*, en segundo, respecto de las cuales se constata nuevamente una importante dependencia. Al igual que se destacó en relación a la financiación electoral no figuran en el informe público el desglose del crédito, las entidades concedentes ni las condiciones del mismo. Consecuentemente no aparecen ni los tipos de interés de los préstamos ni las posibles condonaciones o (re)negociaciones de los mismos más que en los últimos años una referencia al tipo de crédito, a largo o corto plazo, hipotecario o personal y se distingue entre los créditos electorales y los destinados a financiar el gasto ordinario. El TCU viene, eso sí, advirtiendo del elevado endeudamiento de los partidos, algunos de ellos, como ha denunciado en su último informe, presentan un claro desequilibrio pasivo-activo.

Se detectan problemas también, en la supervisión de los recursos públicos (subvenciones) en dos ámbitos concretos; la cuenta anual consolidada de las federaciones y las subvenciones de los grupos institucionales vinculados a los partidos políticos a nivel sobre todo local⁸¹. Al margen de los problemas identificados en esos ámbitos, por falta de información en muchos casos, el TCU, como ya se señaló en otro lugar, no realiza valoración alguna sobre la racionalidad del gasto ni valora su oportunidad.

Los *recursos privados* de los que se vienen nutriendo los partidos, no superan el 25% del total de recursos y proceden de las cuotas y aportaciones de los afiliados y simpatizantes, de las donaciones y de otros ingresos del partido procedentes de su patrimonio, rendimientos de su actividad-que no puede ser mercantil- y de legados. El porcentaje que corresponde a estos es desigual, 60%, algo menos del 10% y 30% respectivamente (ver tablas 4 y 5). Por lo que respecta a la información de la procedencia de los recursos privados, sorprende nuevamente que no se conozcan las cuotas de afiliación o que no se distinga entre aportaciones de afiliados y no afiliados. Sin embargo, en el detalle de cada uno de los partidos, en algunos casos, se consigna el volumen total que corresponde a las cuotas y aportaciones de afiliados y la cuantía ingresada en concepto de aportaciones realizadas por altos cargos. La información que se publica sobre los recursos privados procedentes del patrimonio, la actividad o los legados que reciben los partidos es genérica, poco significativa. Las donaciones, según se ha podido comprobar, proceden en su inmensa mayoría de personas físicas y, de las tres partidas que conforman los ingresos privados de los partidos, es la de menos importancia. Aunque se informa al TCU de la cuantía detallada de las donaciones y de la identidad de los donantes, ésta información no se abre al público.

Tabla 4: Financiación privada del Partido Popular en el ejercicio 2013

Donaciones	410,444,48 euros
Personas físicas (338)	406.244,48 euros
Personas jurídicas (2)	4.200,00 euros
Cuotas y aportaciones de afiliados	4,3 Millones
Aportaciones de cargos públicos	9,2 Millones
Resto ingresos	4,1 Millones

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Informes de fiscalización del TCU de ejercicios 2013 (págs.203)

⁸¹ Sobre la deficiente información en estos dos ámbitos vid. PAJARES MONTOLÍO, EMILIO, "La financiación de ...", Ob. cit., págs. 198 y 199.

Tabla 5: Financiación privada del Partido Socialista Obrero Español en el ejercicio 2013

Donaciones	3,5 Millones
Personas físicas (2.264)	3,5 Millones
Personas jurídicas	-----
Cuotas y aportaciones de afiliados	9,8 Millones
Aportaciones de cargos públicos	1,8 Millones
Resto ingresos	4,6 Millones

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Informes de fiscalización del TCU de ejercicios 2013 (págs.218)

Resulta también interesante señalar que, de las donaciones privadas percibidas por los partidos en 2013, sobre un total de 5,9 M (Tabla 3) únicamente fueron realizadas por personas jurídicas 14 cuyo importe total ascendió a 162.536 euro, lo que equivale a algo menos del 3% del total de donaciones. Sin embargo, pese a lo poco significativas que parece ser las donaciones de empresas, en 2015 se optó por prohibirlas, aunque se continuó permitiendo que las fundaciones recibieran donaciones incluso de empresas que tienen contratos vigentes con la Administración, de obra, de servicio o de cualquier otro tipo.

Esta decisión, sorprende sobremanera, más aún si se repara en que, en ese mismo ejercicio, las fundaciones vinculadas o dependientes recibieron de personas jurídicas donaciones que se acercaban a los 2 M de euros, sin que conste en el informe del TCU la identidad de los donantes ni ninguna otra circunstancia. A la vista de esos datos, la nueva prohibición de recibir donaciones de personas jurídicas solo puede responder a la necesidad de “apaciguar” a una desinformada opinión pública y no a la de conmutar un riesgo real derivado de este tipo de financiación. Más aún cuando se cierran las puertas, por un lado, adoptando una decisión no compartida por todos - la de prohibir donaciones de personas jurídicas⁸²- pero se abren por otro, permitiendo que las hagan a las

⁸² Sobre el debate en tono a la conveniencia de prohibir donaciones procedentes de empresa interesan los argumentos esgrimidos por SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La insuficiente reforma...”, ob. cit. págs. 55 a 59. Este autor se muestra conforme con la nueva prohibición incluida en la reforma de 2015 de la LOFPP, aunque reconoce que resultará fácil esquivar la prohibición empleando a una persona física o donando a las fundaciones (en particular pág. 57). En contra de esta opinión con argumentos también interesantes Vid. SANTANO, ANA CLAUDIA, “Por una democracia inclusiva: respuesta a Oscar Sánchez Muñoz sobre la financiación de los partidos políticos en España”, en *Iustel*, n.º 22, abril 2016, págs. 8 y ss. Esta autora se muestra contraria prohibición la realización de donaciones a personas jurídicas, entre otras razones, porque considera que el derecho a la participación política no es únicamente individual. Entiende la autora que los ciudadanos deben participar políticamente de la forma que crean conveniente, también a través de actuaciones en grupo, grupos de interés, de presión etc. En este orden de ideas entiende conveniente que se reconozca también el derecho a participar políticamente a las personas

fundaciones. Más bien parece una campaña de maquillaje electora y no una medida de lucha contra la corrupción, si quiera contra la financiación irregular.

Por último, en cuanto a la *documentación y los datos* que deben aportar los partidos políticos al TCU, conviene destacar que en los informes de los dos últimos años se señala que un buen n.º de formaciones políticas no aportan los resultados de la revisión del *sistema de control interno* (faltan un 67% de ellos) y aquellos que la aportan se limitan a certificar que las cuentas reflejan la imagen fiel de su situación financiera, sin especificar el alcance de la revisión, las conclusiones y recomendaciones⁸³. También señalan que en lo relativo a la entrega de las cuentas anuales, Balance, cuenta de resultados y memoria, éstas contienen imprecisiones o falta información. Ilustrativa de esta situación, es, por ejemplo, la ausencia de inventario de los bienes de muchos partidos o el carácter incompleto del inventario de otras muchas formaciones históricas⁸⁴. Asimismo, el TCU ha denunciado, en múltiples ocasiones, la falta de colaboración de las entidades de crédito y la ausencia de instrumentos para hacerla efectiva. Ya se comentó en otro lugar que la expresa previsión de la obligación de colaborar de estas entidades (art. 7.5 LOTCU) puede quedar seriamente empañada si no se confiere al TCU la posibilidad de imponerles una sanción disuasoria, en los supuestos de incumplimiento.

Respecto a la fotografía que brinda el TCU de las fundaciones, como no podía ser de otro modo, a la vista de las escasas exigencias que la ley disponía en ese momento y de las reducidas facultades de control que se le asignaban al TCU, resulta prácticamente nula. Solo constan los ingresos que las fundaciones han querido dar a conocer, sin concretar donantes, cuantías individualizadas ni otros datos y una mera certificación de la auditoria de sus cuentas conforme a las exigencias de las Entidades sin ánimo de lucro, nada de cuentas consolidadas con los partidos ni de otros datos financieros o vínculos económicos con éstos. Si bien, de los escasos datos que facilita el informe de 2013 de las fundaciones y entidades vinculadas se desprende que algunas de ellas han percibido cantidades “significativas” de empresas y que, como señala RODRÍGUEZ

jurídicas, aunque no voten. La autora señala, eso sí, que frente a los peligros de captura de decisiones y de corrupción política, la prohibición no resulta la vía más adecuada, una regulación excesivamente prohibicionista termina por fomentar el uso de canales oculto para obtener los recursos con lo que la solución pierde toda su eficacia. Autores como PAJARES MONTOLÍO, EMILIO, “La financiación de ...”, Ob. cit., págs. 190. Este autor señala que, al margen del derecho a la participación política, en esta cuestión, también puede estar involucrado el derecho a la libertad de expresión (nota 21).

⁸³ La denuncia, por parte del TCU, del reiterado incumplimiento por los partidos de la obligación de realizar y presentar la auditoria o control interno de sus cuentas, ha conducido a que, en 2015, se incorporara en el art. 17. Tres b) la infracción grave consistente, precisamente, en la omisión de un sistema de auditoría o control interno. Vid. Sobre la falta de información sobre los resultados del control interno y la forma en que este se ha llevado a cabo Informe estados contables de los partidos políticos de 2013, pág. 261 (punto 5).

⁸⁴ Vid Informe estados contables de los partidos políticos de 2013, pág. 261 (punto 6). Sin que la falta de esta información haya tenido como consecuencia la imposición de sanción alguna.

TERUEL, precisamente algunas de ellas se encuentran vinculadas a partidos políticos en el poder⁸⁵, a nivel estatal, autonómico o local, lo que podría ser un indicio de la existencia de financiación corrupta, entregada para obtener ventajas de los partidos que están ejerciendo el poder.

Los informes del TCU quizá pueden, en el futuro, ofrecer algunos datos más, pero difícilmente serán relevantes a la vista de la libertad que la Ley confiere a estas entidades, también después de la reforma de 2015.

La imagen que brindan los informes del TCU coincide, en lo sustancial, con la que se esperaba del modelo de financiación vigente en nuestro país. Las formaciones políticas dependen básicamente de los ingresos públicos y de las entidades de crédito. Los recursos privados que acceder legalmente al sistema son escasos a salvo de los percibidos por las fundaciones que escapan al control del TCU. En cuanto a los gastos, el TCU lleva a cabo un control formal y de legalidad que impide llevar a cabo una autentica valoración de la necesidad y racionalidad de los mismos. Tanto a nivel electoral como ordinario, los gastos de los partidos políticos se han mantenido estables, no se constata una disminución significativa de los mismos. Tal y como señala RODRÍGUEZ TERUEL y CASAL BERTOIA, se confirma un incremento creciente de las aportaciones públicas, los partidos se financian desde las instrucciones que ellos mismos controlan y regulan, construyen la oferta y demanda de subvenciones⁸⁶.

IV. EL MODELO INTERNACIONAL DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y FUNDACIONES VINCULADAS

1. Los estándares internacionales en materia de partidos políticos y su financiación y control

Las insuficiencias del modelo de financiación y las limitaciones con las que se encuentra el TCU en la tarea de fiscalización de la actividad económico financiera de los partidos políticos en España, tanto desde la perspectiva de las condiciones legales de su financiación como del órgano al que se atribuye en exclusiva su control -el TCU-, hace necesaria una indagación a nivel internacional que permita arrojar algo de luz sobre las alternativas a ese modelo o cuanto menos sobre los estándares básicos reconocidos internacionalmente.

⁸⁵ Vid. RODRÍGUEZ TERUEL, "Empresas que financian...", ob.cit., pág. 5.

⁸⁶ RODRÍGUEZ TERUEL, JUAN Y FERNÁNDEZ CASAL BERTOIA, "La financiación pública de los partidos...", ob.cit., pág. 167.

Son muchos los pronunciamientos que a nivel internacional existen sobre esta materia. Sin entrar ahora a examinar las alternativas de derecho comparado⁸⁷ sí parece interesante traer a colación algunas de las decisiones que a este nivel se han adoptado recientemente.

Entre otras iniciativas sobre el tema destacan las llevadas a cabo por el Consejo de Europa en el seno de su Comisión para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Esta Comisión aprobó en 2008 un “Código de buenas prácticas en el ámbito de los partidos políticos”⁸⁸ y posteriormente en 2010 el “Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos por la OSCE/ODIHR y la Comisión de Venecia”⁸⁹. Ambos documentos recogen normas básicas sobre financiación y supervisión de la actividad financiera de los partidos políticos, así como otros elementos básicos del denominado derecho de partidos. En lo referente a la financiación, establecen como principios básicos el de “rendición de cuentas y transparencia”. Se reconoce la posibilidad de compaginar la financiación pública que debe regirse por el principio de no discriminación, compatible, no obstante, con la imposición de ciertas condiciones mínimas de representatividad, y la financiación *privada, que debe ser equilibrada, limitada y sometida al principio de transparencia*⁹⁰. Deben preverse obligaciones de revelar las fuentes de ingresos de los partidos y de reportar, a la institución competente para fiscalizar las cuentas financieras de los partidos políticos, los niveles de ingreso, la

⁸⁷ Ampliamente sobre los modelos de financiación de los partidos políticos a nivel comparado. Vid. RODRÍGUEZ TERUEL ET AL, “Financiación de los partidos y transparencia...”, ob. cit., págs. 91 y ss., y RODRÍGUEZ TERUEL, JUAN Y FERNÁNDEZ CASAL BÉRTOLA, “La financiación pública de los partidos políticos: España en perspectiva comparada”, en *Presupuesto y gasto público*, n.º 82, 2016, págs. 159 y ss. También se puede encontrar información sobre esta cuestión en la normativa internacional aprobada por el Consejo de Europa, en particular en Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos por la OSCE/ODIHR y la Comisión de Venecia de 2010.

⁸⁸ Adoptado por la Comisión de Venecia en su 77ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 de diciembre de 2008) y disponible en (Consultado el 26/09/2017): [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-spa). Sobre la financiación y su supervisión, en particular, vid. págs. 12 a 13 y 44 a 49.

⁸⁹ Adoptado por la Comisión de Venecia en su 84ª Sesión Plenaria (Venecia, 15-16 de octubre de 2010) y disponible en (Consultado el 26/09/2017): [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa). En particular sobre la financiación y su control, págs. 40 a 53.

⁹⁰ Ambos documentos abogan por un modelo de financiación equilibrado, entre fondos públicos y privados, valga como prueba uno de los párrafos extraídos del documento de 2009 (pág. 47, párrafo. 161) para asegurar la vinculación entre el partido y la base social: “Para garantizar el equilibrio entre las fuentes de financiamiento, los estados deben hacer una contribución financiera desde el presupuesto público y regular cuidadosamente la cantidad y origen admisibles de contribuciones privadas para evitar la dependencia en los donadores privados, lo que puede distorsionar el proceso democrático a favor de ciertos intereses privados, así como poner a los partidos políticos en igualdad de condiciones para garantizar la igualdad de oportunidad de entrar a la arena política. Por otro lado, deben fomentar la participación de los ciudadanos, incluyendo su apoyo financiero a los partidos, ya que una dependencia excesiva en el financiamiento público puede llevar al debilitamiento de los vínculos entre los partidos y sus bases sociales”

identidad de los donadores y los gastos. Debe crearse un órgano independiente que inspeccione y controle las cuentas del partido (que realice auditorías), y un sistema legal de sanciones que asegure que la regulación sobre el financiamiento de partidos no se eluda. Estos estándares, como ha podido comprobarse, de momento no han tenido un reflejo claro en nuestro derecho de partidos, por lo menos no en todos los ámbitos y menos en el financiero.

Junto a este organismo internacional, también el GRECO, Grupo de Estados contra la Corrupción, ha llevado a cabo una política muy activa en este terreno. Desde la aprobación por el Consejo de Europa de la Recomendación Rec (2003)4 sobre las reglas comunes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales⁹¹, este organismo, dependiente del Consejo de Europa, inició en 2007 el III Ciclo de evaluaciones de los países miembros del Consejo en el que se examinó el grado de cumplimiento de 5 recomendaciones sobre financiación y supervisión de los partidos políticos dirigidas a luchar contra la corrupción (Tema II)⁹². Los informes emitidos por el GRECO han tenido un cierto eco en nuestro país⁹³ e incluso podría

⁹¹ Adoptada por el Comité de Ministros el 8 de abril del 2003, durante la 835ava reunión de los Delegados de los Ministros y disponible en (Consultado el 26/09/2017): http://www.mickikaminska.com/GOPAC/Docs/GRECO%20CM-Rec%20_2003_%204%20-%20financing%20of%20political%20parties_SP.pdf

⁹² Los resultados de las diversas evaluaciones llevadas a cabo en los países pueden consultarse en (Consultado el 26/09/2017): <http://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/round-3>.

⁹³ Las seis recomendaciones que este organismo dirigió en 2009 a España fueron las siguientes: i) tomar las apropiadas medidas para asegurar que los préstamos concedidos a los partidos políticos no son usados para eludir la regulación política de financiación, ii) tomar medida para incrementar la transparencia de los ingresos y gastos de (i) partidos políticos a nivel nacional; (ii) entidades, relacionados directamente o indirectamente a partidos políticos u otros bajo su control, iii) establecer un formato común para la contabilidad de los partidos y devolverlo (a ambas oficinas a nivel central y local) con la vista de asegurarse que la información hecha disponible al público es consistente y comparable con la más extensa posible, y que se dé a conocer de manera oportuna en los plazos previstos en la Ley 8/2007 sobre la Financiación de los partidos políticos, además de permitir una comparación razonable a lo largo del tiempo y entre partidos, iv) tomar medidas para mejorar el sistema de auditoría interna de los partidos políticos con el fin de asegurar la independencia de este tipo de control, v) incrementar los recursos personales y financieros dedicados al Tribunal de Cuentas a fin de que esté mejor equipado para realizar eficazmente sus tareas de monitorización y refuerzo concernientes a la financiación política, incluyendo asegurarse mediante una supervisión más substancial de los informes financieros de los partidos políticos y vi) definir claramente las infracciones de las leyes de financiación política e introducir sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para esas infracciones, en particular, extendiendo el rango de sanciones aplicable y prolongando el alcance de las disposiciones sancionadoras para cubrir a todas las personas o entidades (incluyendo las donaciones particulares) bajo la cual la Ley Orgánica 8/2007 impone obligaciones.

Desde entonces se han realizado varias rodadas de evaluación, en 2011, 2013 y la última en 2016 (Adenda). Siguen sin haberse cumplido todavía estas recomendaciones, tal y como revela la última de las evaluaciones y sus resultados, disponible en (Consultado el 26/09/2017): <http://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/spain>

decirse que han guiado, en parte, a la par de los escándalos de corrupción política⁹⁴, las reformas a las que se ha visto sometida la LOFPP, a las que ya se ha hecho referencia.

Sin embargo, esta visión de las finanzas de las formaciones políticas exclusivamente orientadas a la lucha contra la corrupción ha condicionado, en cierta medida, la apertura de un debate de fondo y en profundidad sobre el modelo de financiación de los partidos políticos, incluso sobre el propio “derecho de los partidos” en nuestro país. Tal y como ha señalado, entre otros SÁNCHEZ MUÑOZ⁹⁵, las reformas operadas en materia de partidos parecen haberse concebido con la única finalidad de luchar contra la corrupción. Esta situación, según indica IGLESIAS BÁREZ, ha obstaculizado, sino eclipsado, una reflexión serena sobre el modelo de financiación instaurado en 1977, con carácter provisional, que ha impedido el paso a un modelo “normalizado” acorde con el actual momento de nuestra democracia⁹⁶.

Sin duda, las recomendaciones del GRECO han impulsado avances decisivos, no suficientes probablemente, en la dirección de limitar el “autoservicio” en el que vivían las formaciones políticas en España permitido un avance sustancial en materia de límites y controles a los partidos políticos dirigidos a prevenir la corrupción, aunque no con demasiado éxito hasta la fecha. Pero el carácter limitado de estas reformas, justificadas siempre en la necesidad de una más eficiente lucha contra la corrupción, ha servido a los partidos políticos, en general, de parapeto y ha evitado que se plantearan reformas más ambiciosas dirigidas a establecer un sistema de financiación moderno y adecuado a actual situación de nuestro sistema democrático de partidos, muy distinta a la que le dio origen. Algo sobre lo que después, en las propuestas, volveremos.

2. Especial mención del Reglamento n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas como posible marco de referencia

⁹⁴ Sobre la estrecha correlación entre las leyes de financiación de los partidos políticos y los escándalos de corrupción política ya desde la aprobación de la LO de 1987, Vid. MAROTO ET AL. ob.cit., pág. 16 a 19.

⁹⁵ SÁNCHEZ MUÑOZ, O, “La insuficiente...”, ob. Cit., págs. 51 y 52. Quien indica además que para luchar contra la corrupción es necesario adoptar también otras medidas.

⁹⁶ IGLESIAS BÁREZ, MERCEDES, “La reforma de la financiación de partidos políticos ob. Cit., págs. 87 a 91 y 105 que ya fueron objeto de comentario supra. Estas características que resultaban plenamente asumibles en aquel momento -tal como indica la autora- difícilmente pueden asumirse en la actualidad por haber generado importantes distorsiones en el sistema de partidos. Se refieres, entre otros, a ello SÁNCHEZ MUÑOZ, OSCAR, “La insuficiente ob. cit., págs. 69 a 74.

En este panorama internacional ha aparecido recientemente un nuevo referente que por su proximidad y vinculación considero oportuno comentar. Me refiero al nuevo Reglamento n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas, que nos va a permitir concretar un marco, amplio y flexible, en el que se contienen, como a continuación veremos, algunas cuestiones básicas que quizá podría integrar lo que serían unos estándares mínimos a nivel europeo en materia de financiación y supervisión de los partidos políticos⁹⁷.

Efectivamente, el régimen y la financiación de los ahora denominados partidos europeos no tiene por qué coincidir con el de los estados miembros, pero pueden resultar interesantes conocer cómo se resuelven a nivel europeo algunas de las cuestiones que se han destacado como problemas u obstáculos para el funcionamiento y supervisión de los partidos en España.

El Reglamento aprobado en 2014, aplicable a partir de 2018, ha venido a sustituir al Reglamento n.º 2004/2003 de 4 de noviembre de 2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea. Las novedades que incorpora son amplias y de distinto calado. La aprobación de este nuevo marco jurídico, sin suponer una revolución en ese ámbito, sí recoge algunas ideas interesantes en materia de financiación, control financiero y transparencia de los partidos políticos⁹⁸.

Tal y como se desprende de la propia exposición de motivos el objetivo de la nueva norma es doble, de un lado, conferir mayor flexibilidad a los partidos políticos, al tiempo que un reconocimiento institucional de personalidad jurídica y, de otro, reforzar los mecanismos de supervisión y transparencia de partidos políticos y fundaciones a través

⁹⁷ Vid. Sobre las propuestas y novedades del Reglamento, entonces proyecto, LÓPEZ DE LA FUENTE, GRACIELA "La novedosa propuesta de reglamento sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 26, enero-junio 2014, págs. 339 a 349. Se refiere también a este Reglamento, RODRÍGUEZ, ÁNGEL, "El régimen constitucional ..." ob.cit., págs. 192 como una norma que utiliza el sistema de "estándar mínimo" propio del modelo multinivel de la UE a través del cual se permite que los estados dispongan pautas o estándares adicionales. El autor citado se refiere también, en este trabajo, al papel que juegan los partidos políticos como instrumentos de participación democrática en un modo similar a como lo hacen los partidos nacionales. Por este motivo equipara el reconocimiento constitucional de funciones públicas esenciales, realizado por un buen número de constituciones europeas, al que juegan los partidos políticos europeos, aunque destaca la preminencia todavía en este terreno de los partidos nacionales sobre los europeos.

⁹⁸ Sobre la génesis de este Reglamento y la valoración de la propuesta realizada en 2012, el 12 de septiembre (Bruselas, 12.9.2012 COM (2012) 499 final), que fue objeto de modificación posterior vid. López de La Fuente, Graciela "La novedosa propuesta de ...", ob.cit. págs. 331 y ss. Concluye su trabajo valorando positivamente la propuesta, pero reprochándole que se mantuviera el control de los partidos y fundaciones en manos del Parlamento sin intervención de la jurisdicción comunitaria, extremo este que ha resultado modificado finalmente (pág. 349).

de la creación de una “Autoridad independiente” a la que se confían la mayor parte de las tareas de supervisión y sanción de los partidos y fundaciones europeos⁹⁹.

Como viene siendo habitual en la normativa europea, en el art. 2 se incluyen algunas definiciones que pueden resultar de interés, la de “partido político europeo”¹⁰⁰, “fundación política europea”¹⁰¹, “donación”¹⁰² o, por ejemplo, también la de “contribución de los miembros”¹⁰³. Definiciones que permiten clarificar conceptos que, por lo dicho hasta el momento de la regulación española, no siempre resultan claros.

Las cuestiones que aborda la norma europea podría agruparse en los siguientes:

a) Registro obligatorio de partidos y fundaciones, bajo ciertas circunstancias, imprescindible para obtener la condición de partido o fundación europea. Se establece por primera vez, en el art. 3, la obligación de registro de los partidos y

⁹⁹ Destaca RODRÍGUEZ, ÁNGEL, “El régimen constitucional...”, ob. cit. pág. 190., el difícil equilibrio al que se enfrenta la legislación sobre partidos a la hora de conciliar el necesario reconocimiento del protagonismo de los partidos en las instituciones, el parlamento y las elecciones y, por otro lado, la instauración de mecanismos de control eficientes imprescindibles para evitar que los propios partidos políticos pongan en peligro la democracia.

En este sentido el nuevo Reglamento de 2014 reconoce el carácter de asociaciones privadas de los partidos políticos europeos y les exime de obligaciones, como la de presentar un programa de trabajo o una propuesta de presupuestos, para solicitar la contribución pública a la UE, pero al mismo tiempo refuerza los mecanismos de control en la forma en la que luego se expondrá en el texto.

¹⁰⁰ **«partido político europeo»**: coalición de partidos políticos que persigue objetivos políticos y que está registrado ante la Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas establecida en el artículo 6, de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en el presente Reglamento.

¹⁰¹ **«fundación política europea»**: entidad afiliada formalmente a un partido político europeo, que está registrada ante la Autoridad de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en el presente Reglamento y que a través de sus actividades, dentro de los objetivos y valores fundamentales perseguidos por la Unión, apoya y complementa los objetivos del partido político europeo mediante la ejecución, en particular, de alguna de las siguientes tareas: a) observar, analizar y contribuir al debate sobre aspectos de la política europea y sobre el proceso de integración europea; b) desarrollar actividades relacionadas con aspectos de la política europea, como por ejemplo organizar y prestar apoyo a seminarios, actividades de formación, conferencias y estudios sobre dichos aspectos entre interesados tales como organizaciones juveniles y otros representantes de la sociedad civil; c) desarrollar la cooperación a fin de promover la democracia, incluso en terceros países; d) servir de marco para la cooperación a escala europea entre fundaciones políticas, medios académicos y otras instancias importantes de ámbito nacional.

¹⁰² **«donación»**: cualquier oferta en efectivo, cualquier oferta en especie, el suministro por debajo del valor de mercado de bienes, servicios (incluidos préstamos) u obras, así como cualquier otra transacción que constituya una ventaja económica para el partido político europeo o la fundación política europea de que se trate, a excepción de las contribuciones de los miembros y de las actividades políticas habituales llevadas a cabo con carácter voluntario por particulares.

¹⁰³ **«contribución de los miembros»**: cualquier pago en efectivo, incluidas las cuotas, o cualquier aportación en especie, o el suministro por debajo del valor de mercado de bienes, servicios (incluidos préstamos) u obras, así como cualquier otra transacción que constituya una ventaja económica para el partido político europeo o la fundación política europea de que se trate, cuando lo reciba el partido político europeo o la fundación política europea de alguno de sus miembros, a excepción de las actividades políticas habituales llevadas a cabo con carácter voluntario por particulares afiliados.

fundaciones políticas europeas como condición para obtener estatuto jurídico europeo y con él los derechos que, sobre todo a nivel financiero, se reconocen en el Reglamento (arts. 12 a 16). Se exige a la coalición de partidos políticos para poder obtener el registro como partido europeo una cierta representatividad en el ámbito de la Unión de los partidos o sus miembros¹⁰⁴, y la participación en las elecciones europeas o la manifestación pública de la intención de participar. Respecto a las fundaciones se exige que estén afiliadas a un partido político europeo, se limita el número de fundaciones afiliadas al partido a una, y requiere que tengan una gestión, estructura de gobierno y finanzas separadas.

Se impone para la inscripción en el Registros del Parlamento Europeo el cumplimiento de unas condiciones semejantes para ambas entidades (art. 3. 1 y 2) y se requiere, y esto ha llamado la atención de algún autor, un compromiso ideológico¹⁰⁵, el respeto de los valores en los que se basa la Unión, enunciados en el art. 2 TUE. Para asegurar el control del cumplimiento de estos valores se crea el “Comité de personalidades independientes” (art. 11) que a solicitud de la “Autoridad” emite un dictamen sobre cualquier posible violación manifiesta y grave de los mismos.

b) Se disponen unas condiciones mínimas para el gobierno de partidos políticos y fundaciones que deben constar en sus “estatutos”, aunque esta cuestión se somete al derecho del Estado miembro en el que el partido europeo tenga su sede¹⁰⁶.

c) En lo relativo a la financiación, se prevé la posibilidad de que los partidos políticos europeos obtengan financiación pública, a cargo de los presupuestos de la UE hasta un 85% de los costes anuales reembolsables¹⁰⁷ y financiación privada

¹⁰⁴ Estar representados, al menos, en una cuarta parte de los Estados miembros, haber obtenido los partidos o sus miembros al menos un 3% de votos en cada uno de los estados miembros en las elecciones europeas. Estas exigencias no son excesivas y pretenden garantizar una mínima realidad o vinculación de las entidades subvencionadas para evitar fraudes.

¹⁰⁵ Vid. RODRÍGUEZ, ÁNGEL, “El régimen constitucional...”, ob. cit. Pág. 204 a 206.

¹⁰⁶ En el estatuto, que debe inscribirse, debe constar, entre otras cosas, el programa político (para las fundaciones descripción de su finalidad y objetivos), la organización y composición de sus órganos de gobierno, criterios de selección, nombramiento y destitución, así como las descripciones de sus procedimientos administrativos y financieros con particular referencia a las normas sobre elaboración, aprobación y verificación de las cuentas anuales (arts. 4 y 5).

¹⁰⁷ Los gastos reembolsables de los partidos políticos y fundaciones europeas deben hacerse constar en la convocatoria. No obstante, el Reglamento dispone para los partidos políticos que los gastos que pueden ser objeto de reembolso incluirán, en todo caso, los gastos administrativos, los de asistencia técnica, reuniones, investigación, acontecimientos transfronterizos, estudios, información y publicaciones, así como gastos relativos a campañas. Por su parte, las subvenciones que pueden obtener las fundaciones europeas deben ser solicitadas a través del partido político al que están afiliadas y se supeditan a que estas se dirijan a la consecución de sus fines.

con un máximo del 40%.

La financiación pública a cargo de los presupuestos de la UE (contribuciones para los partidos políticos europeos y subvenciones para las fundaciones europeas) se distribuye atendiendo a un doble criterio: el 15% entre todos los partidos políticos beneficiarios y fundaciones y un 85 % entre los partidos políticos europeos en proporción al número de diputados que tengan, criterio que se extiende también a la fundación afiliada.

Las novedades incorporadas en este ámbito hicieron necesario modificar el Reglamento financiero de la UE n.º 966/2012 en lo relativo a la financiación de los partidos políticos y fundaciones europeas, Reglamento (UE, EURATOM) n.º 1142/2014 de 22 de octubre de 2014, para adaptarlo al nuevo régimen. En particular se modificaron las exigencias para obtener las contribuciones, ingresos públicos de los partidos. De acuerdo con el nuevo Reglamento 1141/2014 ,deja de requerirse a los partidos políticos la presentación de un plan de trabajo anual -para asegurar así mayor libertad política- pero debe justificarse *a posteriori* el buen uso de los fondos que solo pueden utilizarse para sufragar los gastos reembolsables indicados en la convocatoria de subvención en el límite establecido (85% presupuesto de funcionamiento ordinario del partido). Ya no se exige un presupuesto provisional, pero si la justificación a posteriori del buen uso de los fondos otorgados. De forma novedosa, no obstante, se autoriza a utilizar un porcentaje de las contribuciones no consumidas en el periodo para el que fueron concedidas el siguiente ejercicio financiero. Si bien, se mantiene la regla general de recuperación de los fondos públicos no utilizados.

Se establece expresamente, en el Reglamento financiero, la prohibición de emplear los fondos comunitarios para conceder beneficios en dinero o especie a los miembros del partido europeo, o su personal, o para financiar actividades de terceros, de partidos políticos nacionales o de fundaciones políticas europeas o nacionales¹⁰⁸.

Nada se indica, en el Reglamento, sobre la posibilidad de solicitar créditos a instituciones financiera, salvo que los fondos de la Unión que reciben los partidos y fundaciones solo pueden destinarse a satisfacer gastos futuros, lo que entiendo debe interpretarse en el sentido de imposibilidad de destinarlos al pago de créditos ya asumidos. Por otra parte, los créditos son considerados aportaciones y están sometidos al mismo límite que éstas.

La financiación privada podrá ser de dos tipos: aportaciones de los miembros

¹⁰⁸ Se mantiene sin embargo la obligación de presentar un plan de trabajo y presupuesto de gastos para las fundaciones políticas europeas.

de partidos y fundaciones que no podrán superar el 40% de su presupuesto ni los 18.000 euros, por año y miembro¹⁰⁹, y donaciones de personas físicas o jurídicas con un límite también por donante y año de 18.000 euros. Se prohíben las donaciones anónimas, donaciones de grupos políticos del Parlamento, donaciones realizadas por poderes públicos o empresas dominadas o participadas por ellos y las donaciones de entidades privadas y particulares de terceros países sin derecho a voto en las elecciones europeas.

Se dispone obligaciones, muy estrictas, de comunicación a los órganos de control (vid supra apartado d.) de la identidad de los donante con sus correspondientes donaciones en el momento de presentación de los estados financieros de partidos y fundaciones¹¹⁰. Además, esta comunicación de las donaciones debe realizarse con identificación respecto a todas las superiores a 1500 euros y de forma reforzada en dos supuestos. Deberán comunicarse semanalmente las donaciones a partidos y fundaciones verificadas los seis meses previos a las elecciones europeas (periodo de seguridad) y de forma inmediata todas las donaciones superiores a 12.000 euros.

La financiación electoral no se somete a la legislación de la UE. El art. 21 difiere la regulación de la financiación y las posibles de limitación del gasto electoral a la legislación nacional de cada Estado miembro. Se mantienen dos regímenes distintos según se trate de gastos ordinario o de gastos electorales, pero en todo caso se dispone la obligación de que los gastos electorales, vinculados a las campañas, consten en los estados financieros anuales de los partidos políticos europeos.

Se establece, en el art. 23 la obligación de presentar a los organismos de control, dentro de los 6 meses después de finalizar el ejercicio financiero, los “estados financieros anuales y sus notas”. También se indica, en el citado precepto, que deberán someterse a *auditorías externas* en las que se examinará la fiabilidad, legalidad y regularidad de sus ingresos y gastos. Estas auditorías serán llevadas a cabo por organismos y expertos independientes seleccionados, autorizados y retribuidos por el Parlamento¹¹¹.

¹⁰⁹ Se exceptúa el cumplimiento de este límite cuando la aportación proceda de un miembro que a su vez es diputado al Parlamento europeo, nacional o de asambleas regionales (art. 20.10).

¹¹⁰ Resulta obligado comunicar identidad de todas las donaciones realizadas por personas jurídica y respecto a las hechas por personas físicas únicamente queda exceptuada esta obligación de identificación cuando se trata de donaciones inferiores a 1500 euros. Las comprendidas entre 1500 y 3000 deben comunicarse indicando si se ha solicitado el consentimiento del donante particular.

¹¹¹ El art. 204 septdecies del Reglamento financiero (modificado como ya se señaló en 2014 en este extremo) establece los mecanismos de selección de los auditores externos.

d) *El control del cumplimiento de las obligaciones dispuestas en el Reglamento, incluidas las sanciones, se encomienda esencialmente a dos órganos, “Autoridad” para los partidos y fundaciones europeas (en adelante la Autoridad) y al ordenador del Parlamento Europeo (The Authorising Officer of the European Parliament).* También se atribuyen algunas responsabilidades, en este terreno, a los *Estados miembros* y al TCU europeo.

El Reglamento crea, por primera vez, un órgano, la “Autoridad” para los partidos y fundaciones europeas, al que se atribuyen las competencias en materia de registro, control y sanción, introduciendo así -en su artículo 6 - una de las más importantes novedades en lo concerniente a la *financiación y supervisión de los partidos europeos*.

Se trata de un órgano independiente formado por un Director, seleccionado sobre la base de sus cualidades personales y profesionales, que no debe ser parlamentario europeo ni titular de ningún mandato electo, así como tampoco debe estar o haber estado empleado en un partido político o fundación europea. El director es elegido por un periodo de 5 años no renovables y nombrado de común acuerdo por el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Su presupuesto de funcionamiento depende del Parlamento y debe emitir un “Informe anual” al Consejo y al Parlamento sobre la actividad de la Autoridad.

Entre sus funciones destacan las que ostenta en el momento del registro y seguimiento del cumplimiento de las condiciones establecidas por el Reglamento (art. 7 a 10)¹¹². Junto a estas funciones se encarga también de verificar el cumplimiento de las normas relativas a los ingresos privados, donaciones y contribuciones hechas a los partidos y fundaciones europeas. Recibe los estados financieros, auditorías externas e información sobre las donaciones y contribuciones que también deben ser comunicados al controlador del Parlamento.

Las decisiones de esta Autoridad, como todas las decisiones adoptadas en virtud de este Reglamento, podrán ser objeto de recurso ante el Tribunal de justicia de la Unión Europea (art. 35).

Por su parte, el controlador del Parlamento y el TCU europeo¹¹³ se encargan de

¹¹² Estas atribuciones de control y seguimiento permiten que la Autoridad, en los supuestos previstos en el art. 10, pueda dar de baja al partido o fundación europea por incumplimiento manifiesto y grave de los requisitos establecidos en el art. 3 en relación al respeto por parte de partidos y fundaciones de los valores de la UE.

¹¹³ El art. 287 TFUE se dispone en relación al ejercicio de las funciones que corresponden al TCU europeo que éste podrá ejércelas “sobre la documentación contable y, en caso necesario, en las dependencias correspondientes de las otras instituciones de la Unión, en las dependencias de cualquier órgano u organismo que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión y en los

supervisar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la financiación otorgada por la UE, de los ingresos y de su uso (financiación pública).

Se establece en el Reglamento, de modo expreso (art. 24.4), la obligación de todos los partidos políticos y fundaciones europeas de facilitar a los organismos de control mencionados y a la Oficina Europea de Lucha Antifraude (OLAF) toda la información necesaria para llevar a cabo sus tareas, pudiendo algunos de estos órganos, realizar controles y comprobaciones *in situ* para verificar la legalidad de los gastos y la correcta aplicación de los fondos de la Unión en el caso de los partidos políticos y para comprobar la correcta ejecución del programa de trabajo, en el caso de las fundaciones.

e) Se tipifican las infracciones y se disponen las sanciones (art. 27). Las más grave de las sanciones prevista consiste en dar de baja del Registro al partido o fundación europea¹¹⁴. Junto a este tipo de sanción se contemplan también otras de orden financiero, cuantificables o no cuantificables. De entre las infracciones que, el Reglamento denomina “no cuantificables”, cabe destacar el peso que confiere al incumplimiento de las obligaciones de entrega de la información financiera requerida o de la información sobre la identidad de donantes y sus donaciones en la forma en que la ley las prevé y la no atención de los requerimientos hechos para obtener información sobre contribuciones de los afiliados. También cataloga como infracción de esta naturaleza, el facilitar información incorrecta o engañosa. Entre las infracciones “cuantificables” se encuentra la aceptación de donaciones anónimas y aquellas prohibidas en el art. 20 , 21 y 22.

El órgano competente para acordar e imponer estas sanciones es la Autoridad, si bien el ordenador del Parlamento podrá privar a un partido o fundación europea de la financiación de la Unión durante 5 o 10 años si resulta condenada judicialmente por haber participado en actividades ilegales que supongan un perjuicio para los intereses financieros de la Unión, sin precisar más, o cuando éstas omitan o faciliten información incompleta o engañosa, o se detecten inexactitudes en los estados contables anuales.

El resto de infracciones no cuantificables se sancionarán por la Autoridad con

Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto”. Instaura por tanto un control documental e “*in situ*”.

¹¹⁴ Ello podrá acordarse únicamente en tres supuestos: i) cuando el partido o fundación europea hayan resultado condenados judicialmente por haber participado en actividades ilegales en detrimento de los intereses de la Unión, ii) cuando concurren los supuestos incumplimiento de algunos de los requisitos para el registro u iii) cuando se solicite la baja por parte de algún Estado por grave incumplimiento de la normativa nacional.

la pérdida de un porcentaje (entre el 5% y 50%) del presupuesto anual del partido o fundación. Las infracciones cuantificables, que se consideran menos graves, pueden conllevar la pérdida del 100% del importe percibido, dependiendo de su cuantía y hasta el 300% en el caso de importes percibidos o no comunicados superiores a 200.000 euros. Se establecen también algunas cláusula premial y reglas para valorar las infracciones.

f) Por último, el Reglamento presta una especial atención a las *obligaciones de transparencia* que se imponen a partidos políticos y fundaciones, en las disposiciones finales, arts. 31 al 35 . Se atribuye al Parlamento Europeo, bajo el control de la Autoridad, la obligación de publicar: i) nombre y estatutos partidos políticos y fundaciones europeas, ii) el informe anual con un cuadro de los importes pagados, los estados financieros anuales y los informes de las auditorías externas para partidos y el caso de las fundaciones los informes finales sobre la ejecución de su programa de trabajo, iii) los nombres de los donantes y sus donaciones, con exclusión de aquellas hechas por particulares inferiores a 1500 euros (donaciones menores) y de las iguales o inferiores a 3000 euros si el donante no prestó su consentimiento, iv) las contribuciones a los partidos y fundaciones, también las realizadas por cargos electos aunque en este caso no se incluirán los datos personales, v) todas las decisiones de sanción, y la identidad de los sancionados así como VI) el informe de evaluación del Parlamento.

Para respetar los derechos que asisten a las personas en lo concerniente a sus datos personales únicamente se publicarán estos en los casos indicados más arriba, por ejemplo, no en relación a los afiliados o aquellos que se incluyen en los informes, estados financieros o las auditorías. Se identifica al responsable del tratamiento de los datos a los efectos de los derechos que les confiere la ley de acceso, etc. y se establecen obligaciones de uso exclusivo de los mismos para el cumplimiento de las funciones ejercidas por los diversos organismos de control.

Este panorama general sobre la normativa europea, junto a las consideraciones que se hicieron más arriba, nos va a permitir realizar algunas propuestas sobre temas básicos en este terreno.

V. PROPUESTAS PARA UN DEBATE

Las propuestas que a continuación se realizaran se dirigen a establecer las condiciones mínimas para garantizar una efectiva y eficiente fiscalización de la actividad financiera de los partidos políticos y las fundaciones. Para ello resulta necesario referirse, en primer lugar, al modelo legal de financiación. Es imprescindible concretar las

condiciones del mismo para garantizar una financiación acorde con los objetivos que ésta debe perseguir¹¹⁵. Una vez establecido esto, se sugerirán aquellas modificaciones que afectan al control atribuido al TCU. De este modo, precisando y limitando las condiciones de financiación legal de partidos y fundaciones, en el sentido que se indicará, podrá exigirse al TCU que cumpla con garantías de éxito su cometido fiscalizador y ofrezca información relevante para el control político de los partidos y para la formación de la opinión pública y electoral. Una fiscalización e información clara y minuciosa va a permitir también, de producirse, detectar irregularidades o vínculos corruptos o delictivos entre partidos y personas o empresas.

Las propuestas que se sugieren deben dirigirse a conseguir un *modelo de financiación* de los partidos basado en “*la rendición de cuentas y la transparencia*”. Sin duda, como se ha insistido a lo largo del trabajo, la primera cuestión que debería afrontarse es precisamente la “fijación de un modelo” capaz de promover la conexión entre los partidos y los ciudadanos¹¹⁶. Junto a este objetivo, a mi entender, debería también abogarse por un modelo que permitiera una relación de equilibrio entre los ingresos públicos y privados, con la máxima disponibilidad de información - transparencia--, que fuera capaz de brindar estabilidad, sin cerrar la competencia y de garantizando también la independencia de los partidos. Ya hay propuestas interesantes en este sentido y referencias a nivel de derecho comparado¹¹⁷. Todo ello debería permitir llevar a cabo una reflexión profunda que no podemos abordar en este trabajo. No es posible entrar aquí en esta compleja cuestión, pero si apuntar, como ya se ha hecho, cuáles son los ejes sobre lo que debe bascular un modelo de partidos acorde con la situación actual de los mismos. Comparto la reflexión realizada por RODRÍGUEZ

¹¹⁵ Financiación legal y regular deben coincidir, o al menos deben generar los mínimos espacios vacíos para evitar que sean aprovechados por los partidos para obtener financiación irregular y o corrupta.

¹¹⁶ SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La insuficiente reforma...”, ob. cit. pág. 58, quien indica, con razón, que la financiación privada en nuestro país ha sido escasa porque los partidos no han necesitado acudir a esta fuente de financiación, disponían de otras abundantes, fondos públicos y financiación irregular, vía, por ejemplo, fundaciones.

¹¹⁷ Vid. Con propuestas en este sentido SANCHEZ MUÑOZ, O, “La insuficiente reforma...”, ob.cit., pág. 69 y ss., IGLESIAS BÁREZ, M., “La reforma de la financiación...”, ob.cit., págs. 105 a 107, quien señala que la rigidez y excesivamente inquisidora no ofrecen garantías de mayor eficacia y SANTANO, ANA CLAUSIA, “Por una democracia inclusiva...”, ob.cit., págs. 18 y 19 quien se refiere a alguno límites como alternativa a la prohibición de donaciones de personas jurídicas. Aunque existen divergencias en algunos aspectos todos los autores coinciden en destacar los puntos antes señalados. También sobre esta cuestión vid. RODRÍGUEZ TERUEL, JUAN y CASAL BÉRTOLA, FERNANDO, “La financiación pública de los partidos...”, ob.cit., págs. 175 quienes abogan por un modelo de paridad entre ingresos públicos y privados y citan como referencia al caso alemán. Si bien reconocen que ese modelo resulta poco realista a la vista de la actitud de los españoles poco propensa a participar en la financiación de los partidos. Ante esta situación demandan que al menos las contribuciones públicas se sometan a condiciones de transparencia y participación y competición interna de los partidos.

TERUEL y CASAL BÉRTOA cuando indican que “un modelo de financiación no puede diseñarse ni como respuesta a una crisis económica ni únicamente como instrumento de lucha contra la corrupción”. La cuestión es decidir cuál es el modelo de partidos políticos que se quiere y preguntarse cuándo dinero necesitan para cumplir sus funciones, en una democracia de calidad, y quién tiene que asumir ese coste¹¹⁸.

De momento me limitaré únicamente a enunciar las condiciones mínimas que una ley de financiación debe respetar para posibilitar un adecuado rendimiento de cuentas por parte de las asociaciones políticas y evitar resquicios que puedan ser aprovechados para obtener financiación irregular y opaca. Las propuestas en este sentido son las siguientes:

En primer lugar, debería equipararse el *régimen legal de financiación de partidos políticos y fundaciones vinculadas a los mismos*¹¹⁹. Esto es, las limitaciones y condiciones exigidas a unos y otras tendrían que, como así se sugiere desde las instancias internacionales, ser idénticas. Habría que controlar y limitar los ingresos y gastos de ambas entidades y, en todo caso, ofrecer información amplia sobre los mismos. No existe justificación alguna para instaurar un régimen distinto para las fundaciones cuyo objetivo es también político. Sin duda, las funciones cumplen una labor importantísima como think tanks (bancos de ideas) o como instancias de formación del personal político y coadyuvan, aunque sea de modo indirecto, al cumplimiento de las funciones constitucionales atribuidas a los partidos con los que están vinculadas. Esta circunstancia debería, en todo caso, justificar un mayor control sobre las citadas entidades, por ejemplo, a los efectos de otórgales subvenciones, pero nunca lo contrario.

En segundo lugar, los *recursos* con los que deberían contar ambas entidades (desde ahora me referiré conjuntamente a partidos y fundaciones) deben ser públicos y privados, estableciéndose un equilibrio entre ellos. Ya se han sugerido algunas ideas. En lo relativo a los *recursos públicos*, las subvenciones a partidos habrían de ser controladas, tanto las electorales como las ordinarias, de forma semejante a como se fiscalizan las mismas en otros ámbitos. Estar sometidas a condiciones, a justificación y a control de racionalidad y oportunidad. Solo de ese modo podrá detectarse el despilfarro o

¹¹⁸ RODRÍGUEZ TERUEL, JUAN y CASAL BÉRTOA, FERNANDO, “La financiación pública de los partidos...”, pág. 173 y ss. Vid también, PÉREZ-UGENA COROMINA MARÍA, “El papel actual de los partidos políticos. Consecuencias para el modelo de financiación”, en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 35, UNED, 2015, págs. 410 quien se muestra partidaria de reducir la dependencia pública de los partidos y someter sus gastos y ingresos a controles más enérgicos. Sugiere en esta línea que debería tipificarse la falsedad en las cuentas cometida por los partidos políticos (pág. 405) y someterse a mayor transparencia la actividad de estos, sus fundaciones y asociaciones vinculadas, entre otras de las propuestas que plantea.

¹¹⁹ Se muestra partidarios de unificar el régimen, entre otros, PAJARES MONTOLÍO, EMILIO, “La financiación de ...”, Ob. cit., págs. 185.

gasto irracional de los mismos que no tendría que ser cubierto por fondos públicos¹²⁰. En este sentido convendría revisar la subvención incondicionada de los gastos electorales de envío personalizado de sobres, papeletas y propaganda electoral (que ascienden en torno a los 20 M por elección general) o someterse a justificación y fiscalizaciones de gestión los gastos ordinarios de los partidos que se cubren con las subvenciones de funcionamiento, por poner dos ejemplos.

Por lo que respecta a la *financiación privada* convendría establecer límites claros y comunes a todos los ámbitos, el electoral y el de financiación ordinaria. Además, sería necesario despejar dudas sobre el significado y amplitud de los conceptos legales que integran esta clase de aportaciones privadas. Sobre este particular, quizá el Reglamento europeo comentado, permita esclarecer algunos extremos que siguen siendo oscuros en nuestra legislación de partidos. Me refiero a lo que debe entenderse por donación¹²¹. Así, en mi opinión, siguiendo lo señalado en el Reglamento europeo de 2014, habría de considerarse donación cualquier transacción que constituya una ventaja económica para el partido político o la fundación (entrega en dinero, especie, facturación por debajo del precio, suscripción de un convenio con una empresa o un prestamos en condiciones ventajosa) quedando únicamente excluidas de tal consideración las contribuciones de los miembros (afiliados) al partido. Esto permitiría, de un lado, someter todas las ventajas económicas a un mismo límite cuantitativo-necesariamente bajo- y a las mismas condiciones de publicidad y, de otro, esclarecer el régimen diverso de las aportaciones (contribuciones) de los afiliados que, debería también someter al mismo límite cuantitativo que las donaciones, pero restringiendo su publicidad. Esta sencilla clasificación ofrece ventajas indudables, de un lado, facilitaría su supervisión¹²² y, de otro, garantizaría la necesaria independencia de los partidos al evitar que los inversores privados influyan en ellos y puedan co-determinar la política al hilo de sus contribuciones¹²³.

Más allá de prohibir donaciones a personas físicas o jurídicas lo esencial es que se fije un límite cuantitativo bajo para todas ellas y que se establezcan obligaciones de

¹²⁰ Se refiere a esta idea RODRÍGUEZ TERUEL, JUAN y CASAL BÉRTOLA, FERNANDO, "La financiación pública de los partidos...", pág. 175 cuando sostiene que el reto fundamental con el que se encuentran las formaciones políticas en España en este momento es precisamente "legitimidad las aportaciones públicas que reciben" y de las que dependen, quizá, en una medida excesiva.

¹²¹ Vid. Supra nota 95.

¹²² En estos momentos son varios los límites cuantitativos según sean ingresos electorales u ordinarios, personas físicas o jurídicas, aportaciones o donaciones, en fin, un sinfín de reglas que dificultan la averiguación de la realidad de los ingresos y generan muchas zonas opacas que pueden ser aprovechadas por los partidos para conseguir financiación legal pero irregular.

¹²³ Vid. MORLOK, "Dos cuestiones claves...", ob.cit., pág. 186.

transparencia respecto a los donantes o aportantes, en particular también para las aportaciones realizadas por cargos electos o altos cargos¹²⁴. Estas últimas aportaciones, que la LOFPP equipara a las de los afiliados --sin límite y con prohibición de publicidad-- deben hacerse transparentes para soslayar cualquier sospecha de haberse realizado para “comprar” el cargo al partido o para lograr una posición más alta en la lista electoral. Pero, sobre todo, para poder visibilizar los posibles vínculos entre decisiones de la Administración, en la que el alto cargo ocupa una posición, y la entrega de ventajas económicas al partido¹²⁵. Junto al límite cuantitativo también deben establecerse prohibiciones específicas dirigidas a evitar que las mismas puedan ocultar un intercambio de favores entre donante, partido político o fundación, y Administración pública (relaciones corruptas). En este sentido deben prohibirse donaciones de personas o empresas que tengan vínculos con la administración, o incluso hacerlas extensivas a aquellas empresas o personas físicas que pretenden participar en contratos u ofertas de servicio u obras con la administración, excluyéndolos de la posibilidad de acceder a éstas, si han realizado donaciones a partidos políticos en un periodo inmediatamente anterior al establecimiento de vinculación con la Administración¹²⁶.

Un modelo sencillo y claro de financiación privada, pero controlable y transparente, puede permitir incentivar esta vía de financiación y reducir el recurso a otras vías ilegales u ocultas.

En tercer lugar, sería necesario limitar la excesiva dependencia de los partidos y fundaciones de las *entidades de crédito*. Esta enorme relación de dependencia genera vulnerabilidad y abre la vía a que entidades financieras puedan determinar las políticas de los partidos en su favor. Por este motivo considero que convendría imponer un límite máximo de endeudamiento, publicitarse hasta el último detalle de las relaciones entre los bancos y los partidos, de forma comprensible, e impedir que las subvenciones públicas puedan destinarse, sin límite, a la amortización o el pago de los préstamos contraídos en el pasado. Incluso que los créditos solicitados se liquidarán anualmente¹²⁷.

¹²⁴ En un sentido similar señala PAJARES MONTOLÍO, EMILIO, “La financiación de ...”, Ob. cit., págs. 189 que lo esencial es quién, cuándo y a quién se dona.

¹²⁵ Para poder descubrir, si la hay, una financiación corrupta, que podría producirse cuando el alto cargo se comprometiera a adoptar una decisión pública en favor de una particular o una empresa a cambio de que ésta le entregue dinero o cualquier otra ventaja, que luego él por la vía de aportación podrá repartir con el partido (en porcentajes, por ejemplo).

¹²⁶ De este modo se lograría también impedir que se hicieran donaciones a partidos, por personas físicas o jurídicas, que están pendientes o quieren conseguir una adjudicación de contrato, servicio u obra con alguna Administración pública. Ya alertaba de este peligro el GRECO, vid. DE LA NUEZ, “Partidos políticos y ...”, ob.cit., pág. 175.

¹²⁷ Sobre los riesgos derivados de los créditos como forma de financiación ordinaria y electoral, vid. Por todos, SANCHEZ MUÑOZ, O, “la insuficiente...”, ob.ci., pág. 62, aunque a esta cuestión se han referidos muchos otros autores, vid. También IGLESIAS BÁREZ, M, “La reforma de ...”, ob.cit.,

En cuarto y último lugar, debería garantizarse y ampliarse las obligaciones impuestas a los partidos y fundaciones en lo atinente a *la transparencia*. Para ello sería necesario que estos, y sus fundaciones, publicarían anualmente sus balances y estados contables y también toda la información económica con trascendencia política, como las cuotas, n.º de afiliados, aportaciones de altos cargos y todas las donaciones a salvo de las que pudieran considerarse, por ley, menores (aquellas que, estando identificadas, por su cuantía no tienen capacidad de influir en las decisiones de los partidos). El Reglamento europeo, fija el umbral en 1500 euros, de modo que todas las donaciones que superen esa cifra obligatoriamente habrá de hacerse públicas. Es cierto que establece también una franja, que cubre hasta los 3000 euros por persona y año, cuya publicidad quedaría supeditada a la emisión de consentimiento expreso por parte del donante. De todas las demás donaciones debería conocerse la cuantía y la identidad del donante. Habría de solicitarse, en el momento de aceptarse, el consentimiento del donante para poder dar a conocer su identidad¹²⁸.

Pero, además, para garantizar esta transparencia, deberían establecerse sanciones por su incumplimiento. De momento no están previstas ni en la LOFPP ni en la Ley de transparencia. También contribuiría mejorar, el conocimiento que los ciudadanos tienen de las finanzas de los partidos políticos, al reconocerles el derecho de acceso pasivo a algunas de sus informaciones, pero tampoco esto está previsto en la legislación sobre transparencia¹²⁹. Por último, aunque sobre ello volveré después, sería imprescindible que esas obligaciones de transparencia se vieran reforzadas por la actuación del TCU que debería incluir en sus informes más información y de modo más comprensible de lo que se hace hasta ahora. Falta, como han señalado algunos autores, una política de transparencia en su dimensión de “instrumento de información ciudadana”¹³⁰.

págs. 94 y 95. Quien identifica como uno de los principales problemas del actual modelo de financiación la ausencia de control de los créditos y, en definitiva, la dependencia de los partidos de las entidades financieras que cuando se refiere a l sistema de partidos estrechamente relacionado con el poder económico.

¹²⁸ Algunos autores se han referido a la conveniencia de hacer públicas las donaciones, y no solo a través de los informes del TCU, cuando estas superen cifras muy inferiores a la indicada por el Reglamento europeo de 2014. Así, por ejemplo, SÁNCHEZ MUÑOZ, O, “La financiación de los partidos políticos...”, ob.cit., pág. 193 quien considera que la información sobre la identidad debería ser publicada por el TCU de forma periódica a medida que fuera siendo informado el TCU de ello y PAJARES MONTOLÍO, EMILIO, “La financiación de ...”, Ob. cit., pág. 203, quien señalaba que resultaría más razonable que la regulación actual (solo publicidad de la identidad de las donaciones superiores a 25.000 euros) que estas se hicieran públicas cuando superaran los 100 o 150 euros. También

¹²⁹ En la necesidad de ampliar y garantizar la transparencia de las formaciones políticas y sus fundaciones coinciden todos los autores que han examinado el tema.

¹³⁰ Vid. SÁNCHEZ MUÑOZ, O, “La insuficiente reforma...”, ob. cit. pág. 66.

Las propuestas que se someten a debate y que permitirían mejorar la fiscalización llevada a cabo por el TCU, una vez ampliado y precisado el marco legal sobre el que actúa, se sintetizan en estas:

Primero, deberían *despejarse cualquiera duda sobre la imparcialidad e independencia* del órgano fiscalizados, no tanto en el sentido de desvincularlo del Parlamento sino más bien en la dirección de exigir que los “consejeros” nombrados cumplan con las condiciones de méritos y capacidad requeridas para desempeñar con eficacia sus funciones. Éstos y el personal técnico superior que compone el tribunal deberían contar con la formación y experiencia suficiente, y con los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas que tienen encomendadas¹³¹. Se han señalado algunas “irregularidades”¹³² en este terreno que podría sortearse estableciendo ciertas prohibiciones cómo, por ejemplo, que los candidatos a Consejeros no pudieran ser parlamentarios, miembros de un partido político o haber gestionado fondos públicos¹³³. También esta especialización e independencia debería requerirse para cubrir las plazas de máximo nivel de dirección técnica que vienen siendo ocupadas por personas de confianza a través del sistema de libre designación (que lleva aparejado el libre cese), mecanismo que poner en riesgo la independencia y la neutralidad del personal técnico¹³⁴.

En segundo lugar, deberían exigirse e imponerse condiciones al *control interno* de las cuentas de los partidos y fundaciones. Es cierto que esta carencia ha sido largamente denunciada por el propio TCU y que la reforma de 2015 adopta alguna medida encaminada a solucionar este problema. Así, la LO 3/2015 incorporó entre el catálogo de infracciones graves, dispuesto en el art. 17.3 (d) LOFPP, la falta de un sistema de auditoría o control interno y, en el art. 14 bis) (3) LOFPP, se atribuyó la responsabilidad de la regularidad contable de la actividad reflejada en las cuentas anuales, al responsable económico. No obstante, no sé si esas medidas serán suficientes para garantizar un adecuado control interno de la actividad económica de los partidos

¹³¹ Sobre la escasez de medios del TCU para llevar a cabo la tarea de fiscalización de los partidos políticos vid VICENTE RODRÍGUEZ, M. ELENA, “Límites y posibilidades...”, ob.cit, pág. 259. También se refirió a esta cuestión la Consejera Genaro en el “Seminario” realizado en la Facultad de Derecho de la UAB.

¹³² Se ha señalado que el riesgo de politización del TCU es elevado puesto que el nombramiento de sus Consejeros depende del Parlamento, en el que participan los partidos políticos sobre los que se va a ejercer el control. En muchas ocasiones se ha denunciado, como señala DELGADO DEL RINCÓN, “El control económico-financiero...”, ob. cit. págs. 54 a 56, que los partidos políticos acuden a acuerdos extraparlamentarios para repartirse por cuotas el nombramiento de los cargos de Consejeros. Sin embargo, como también señala este autor, la independencia del órgano debe conseguirse a través de la presentación de candidatos con calificación y experiencia.

¹³³ Algo semejante se requiere para ser “Autoridad de control de los partidos y fundaciones europeas” en el ámbito europeo como vimos en el apartado anterior.

¹³⁴ Vid. FUNDACION ¿HAY DERECHO?, “Análisis y funcionamiento...”, Págs. 31 y 101.

imprescindible para poder llevar a cabo un control “*ex post*” externo con unas mínimas garantías. Sobre todo, porque como ha señalado RUIZ RICO¹³⁵, una buena parte del fracaso del modelo de financiación de los partidos políticos, incapaz de contener la inclinación casi endémica de estos a obtener más recursos incluso fuera de los límites legales, debe atribuirse a los propios partidos políticos, a la ausencia de voluntad de sus élites de eliminar prácticas irregulares y formas de corrupción. Muestra de esta ausencia de voluntad es la falta, en la estructura interna de sus respectivas formaciones políticas, de métodos eficaces de «autocontrol» y fiscalización de la actividad económica. No resulta por ello extraño que se cuestione la independencia de las auditorías internas de los partidos y la falta de objetividad de las mismas. En esa dirección y en la de conferir rigor a las auditorías externas de las fundaciones también deberían trabajarse.

En tercer lugar, habría que *mejorar los instrumentos y ampliar las facultades* del TCU, en un triple sentido. De un lado, reconociéndole la posibilidad de obtener información de otros órganos del Estado sobre los movimientos económicos llevados a cabo por partidos, fundaciones y terceros que se relacionan económicamente con ellos, para poder comprobar la realidad de las informaciones facilitadas por éstos. De otro, otorgándole facultades de comprobación “*in situ*”, directas o ejercidas a través de otros, para indagar la veracidad de los ingresos que declarar las formaciones políticas y fundaciones. Por último, debería aprobarse, lo antes posible, un nuevo plan contable para partidos y fundaciones que permitiera obtener de forma homogénea y clara toda la información económica de éstos, incluidas las cuentas consolidadas de partidos y sus fundaciones¹³⁶.

En relación a la primera de las cuestiones planteada, se han constatado avances importantes en la legislación sobre financiación de los partidos políticos en su versión de 2015, al permitir que el TCU realice convenios de colaboración con otros organismos públicos que disponen de información necesaria para llevar a cabo su tarea fiscalizadora (art. 7.1 LOFPP). Por lo que respecta a la segunda, como ya se ha señalado en otro lugar, resulta particularmente complejo indagar la realidad de los ingresos a través, exclusivamente, de la información documental facilitada por partidos y fundaciones¹³⁷. El TCU debería disponer para ello, aunque con carácter excepcional, de facultades de inspección, como ya es posible cuando se trata de fiscalización del sector público (art.7.4

¹³⁵ Vid. RUÍZ-RICO RUÍZ, GERARDO, “El control sobre la financiación de los ...”, ob.cit., págs. 306 y 307.

¹³⁶ Muchos han llamado la atención sobre la necesidad de cuentas consolidadas e integradas entre partidos y fundaciones que permitan una visión de estos como una única unidad económica también desde instancias internacionales Informe GRECO, recomendación iii.

¹³⁷ A esta limitación se han referido, en otros, vid. SANCHEZ MUÑOZ, O, “La insuficiente reforma...”, ob. cit. Pág. 208 y PAJARES MONTOLÍO, EMILIO, “La financiación de ...”, Ob. cit., pág. 200, entre otros.

LOTCU). Sobre la necesidad de instrumentos contables adecuados ya ha insistido el último informe GRECO, pero siguen sin haberse cumplido.

En cuarto lugar, y a ello también se ha hecho referencia, debería *someterse a auditorías de gestión las subvenciones* que reciben las formaciones políticas y también las fundaciones. Aunque este tipo de fiscalización no puede llevarse a cabo respecto a toda la actividad desempeñada por las formaciones políticas, puesto que como asociaciones privadas dispone de un amplio margen de maniobra, sí pueden proyectarse sobre los gastos objeto de subvención tanto electorales como ordinarios¹³⁸.

La quinta de las propuestas, guarda relación con una cuestión también esencial, *el régimen sancionador*. El TCU necesita obtener información de calidad y los obligados a remitírsela, de oficio o a instancia del propio tribunal, deben sentirse compelido a hacerlo. Sin esa información la labor de supervisión será imposible. El incumplimiento sistemático de estas obligaciones de colaborar, tanto de terceros, entidades de crédito como de los partidos y fundaciones --cuando aportan información incompleta o insuficiente--, no puede ser pasado por alto. Deben preverse sanciones proporcionales y disuasorias en particular para las conductas que obstaculizan o impiden que se lleve a cabo la supervisión que podrían en los casos más graves dar lugar a responsabilidades penales, por desobediencia o falsedad. Tan grave como incumplir los límites cuantitativos, por ejemplo, en materia de donaciones, es negarse a colaborar u obstruir la acción de fiscalización. En este sentido deben revisarse las infracciones y reforzar, de ese modo, el papel del TCU para facilitar así su labor.

En último lugar, *los informes deben ser publicados en tiempo y con información con relevancia contable y política*. Transparencia como clave para reforzar internamente la labor desempeñada por este órgano de control y externamente como garantía de “democratización de la información”. La transparencia cumple aquí una doble función, de un lado, resulta imprescindible para que el órgano supervisor pueda examinar con rigor los datos y descubrir ilegalidades o incluso vínculos o comportamientos corruptos, y de otro, como tantas veces se ha insistido, garantiza que los ciudadanos acceden a información útil en términos de formación de la opinión pública y electoral. Desde esta doble óptica debe facilitarse toda la información al TCU y éste debe a su vez hacerla pública. Sin embargo, hasta ahora los informes del TCU se han publicado con retraso, eso reduce el impacto de los mismos y dificulta la identificación de vínculos corruptos. Además, la información que se ha incorporado a los mismos no es completa ni fácilmente comprensible (fiable y clara). Se ha reprochado, no sin razón, que los

¹³⁸ Vid. en este sentido, GRACIA-PRADO MOSQUERA, “Las cuentas de la democracia...”, ob.cit., págs. 139 y 144 y ONRUBIA FERNÁNDEZ, “La lucha contra la corrupción...”, ob.cit., pág. 220.

informes emitidos por este órgano fiscalizador son incompletos -no incorporan, por ejemplo, identidad de los donantes ni otros detalles sobre donaciones y subvenciones-, complejos y de poca utilidad para llevar a cabo el control parlamentario de las formaciones políticas y ofrecer información política sobre los partidos. La modificación de estos extremos y la visibilización de toda la información son la única vía para lograr dotar de plena utilidad a la tarea desempeñada por el TCU.

Estas reflexiones y propuestas pueden contribuir a mejorar el sistema de control económico de los partidos, a visibilizar su actividad y, de ese modo, a posibilitar la intervención del derecho penal, llamado en este ámbito, si funcionan las instancias previas de control, a jugar un papel secundario. La responsabilidad penal de partidos e individuos únicamente podrá ser depurada si se dispone de información y datos que permitan detectar las irregularidades cometidas por los partidos, sin esa información, difícilmente podrán descubrirse e investigarse los supuestos ilícitos penales cometidos por estos. También, sin duda, la transparencia y la rendición de cuentas integran mecanismos que, por sí solos, presentan una nada despreciable capacidad disuasoria.